

II. SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME

Nella Tavola II.3 si riportano le stime dell'impatto macroeconomico dell'intervento sul RdC. Il PIL si accrescerebbe rispetto allo scenario base di 0,2 punti percentuali nel 2019 e di 0,4 punti percentuali nel 2020. Nel 2021 e 2022 il livello del prodotto risulterebbe superiore, rispetto a quello corrispondente dello scenario base, di 0,5 punti percentuali. Tenendo presente che l'onere complessivo di finanza pubblica per il provvedimento sul RdC è pari ex-ante a circa 0,4 punti percentuali di PIL in ciascun anno, i risultati della Tavola riflettono un moltiplicatore implicito sul prodotto pari a 0,6 nel primo anno, a 1 nel secondo e a 1,1 nel terzo.

L'effetto espansivo sul PIL è determinato in modo significativo dai maggiori consumi. Questi sono indotti dal più elevato reddito disponibile dovuto sia al programma di sostegno al reddito sia alla maggiore occupazione. Quest'ultima, nel 2022, risulterebbe maggiore di 1,1 punti percentuali rispetto ai livelli dello scenario base, con un numero maggiore di occupati pari a circa 260 mila unità⁸. Si può ipotizzare che tale incremento nell'occupazione, riconducibile in parte alla maggiore fluidità del mercato del lavoro indotta dal potenziamento dei Cpl, risulti più pronunciato per le fasce di individui con minori competenze ed esperienza, il che si accompagnerebbe a un calo della produttività media del lavoro rispetto allo scenario base. È quanto emerge per il 2022, in cui il prodotto per occupato risulterebbe inferiore di 0,6 punti percentuali rispetto allo scenario base. Il tasso di disoccupazione si accrescerebbe fino a raggiungere nel 2020 un livello superiore rispetto allo scenario base di 1,3 punti percentuali. Tale divario si andrebbe gradualmente a ridurre negli anni successivi.

⁸ Tale incremento potrebbe ritenersi troppo ottimistico alla luce delle evidenze empiriche recenti per l'Italia sull'incidenza dei posti di lavoro vacanti sul numero degli occupati (*vacancy rate*). Tale incidenza è pari infatti a circa 1,2 punti percentuali, un livello solo di poco inferiore all'incremento percentuale dell'occupazione dell'1,1 per cento previsto nel 2022. È, tuttavia, utile tenere presente che l'altra riforma contenuta nella legge, quella sul trattamento di pensione anticipata (cd 'Quota 100'), dovrebbe verosimilmente condurre a un aumento non trascurabile del *vacancy rate* in concomitanza con le decisioni individuali di pensionamento anticipato.

TAVOLA II.3 : UNA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DEL REDDITO DI CITTADINANZA (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2019	2020	2021	2022
PIL	0,2	0,4	0,5	0,5
Deflatore del PIL	0,1	0,1	0,1	0,2
Deflatore dei Consumi	0,0	0,0	0,1	0,1
Consumi	0,5	0,6	0,7	0,8
Investimenti	0,1	0,4	0,5	0,4
Esportazioni	0,0	0,0	0,0	-0,1
Importazioni	0,1	0,5	0,6	0,8
Occupazione	0,1	0,3	0,6	1,1
Tasso di partecipazione (*)	0,4	1,2	1,3	1,5
Tasso di disoccupazione (*)	0,4	1,3	1,2	0,9

(*) Differenza rispetto allo scenario base

Nota: I risultati della tabella sono espressi in termini di scostamento percentuale rispetto ai livelli della simulazione di base, che corrispondono ai valori cumulati delle differenze nei tassi di variazione percentuali, metrica utilizzata nel relativo *focus* nel cap. II del Programma di Stabilità.

A integrazione dei risultati delle simulazioni sul RdC condotte con il modello ITEM, il paragrafo successivo propone una valutazione con il modello dinamico di equilibrio generale QUEST dell'impatto degli interventi che accompagnano l'introduzione del RdC. Tale esercizio si differenzia da quello fin qui illustrato in quanto pone l'enfasi sugli effetti di lungo periodo delle misure strutturali inserite nel Decreto legge per assicurare un miglior funzionamento del mercato del lavoro.

Riguardo l'impatto dei provvedimenti in ambito previdenziale, con le misure in materia di accesso alla pensione anticipata mediante il meccanismo di 'Quota 100' la possibilità di anticipare il trattamento pensionistico è consentita soltanto agli individui che maturano i requisiti indicati nel triennio 2019-2021. Inoltre, l'anzianità contributiva per accedere alla pensione anticipata viene ridotta di cinque mesi, portandola a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne⁹.

La relazione tecnica al Decreto legge, utilizzando evidenze sulla propensione al pensionamento anticipato (*take-up rate*), fornisce tra l'altro una stima del maggior numero di trattamenti pensionistici alla fine di ciascun anno in relazione al provvedimento, unitamente al corrispondente costo annuale per la finanza pubblica. In particolare, il maggior numero di pensioni associate al provvedimento è stimato pari a 290 mila unità a fine 2019, 327 mila a fine 2020 e 356 e 296 mila, rispettivamente, a fine 2021 e 2022. Nei primi quattro anni la maggiore spesa ammonterebbe a 3,8 miliardi nel 2019, 7,9 miliardi nel 2020, 8,4 miliardi nel 2021 e 7,9 miliardi nel 2022. Riguardo i lavoratori dipendenti privati che accedono al pensionamento con i nuovi requisiti, è anche da considerare l'erogazione anticipata del TFR devoluto al fondo di gestione tenuto dall'INPS. Gli effetti per la finanza pubblica legati a questo aspetto comportano un onere di 585 milioni nel 2019 mentre sono più contenuti nel 2020 e 2021; comportano invece un risparmio per gli anni successivi.

⁹ Si stabilisce anche che, fino al 2026, tali requisiti non siano soggetti all'adeguamento connesso all'aumento della speranza di vita. Rispetto alla data di maturazione del requisito, il Decreto legge n. 4/2019 prevede per i lavoratori del settore privato una finestra di tre mesi per l'accesso al pensionamento con prima decorrenza utile il 1° aprile 2019. Per gli addetti del settore pubblico la finestra è di sei mesi con prima decorrenza utile il 1° agosto 2019 (il 1° settembre per i soli lavoratori del comparto scuola). Il Decreto legge contiene vari altri provvedimenti che incidono sulla spesa pensionistica (opzione donna, proroga dell'APE sociale, sospensione fino al 2026 dell'adeguamento all'aumento della speranza di vita dei requisiti per l'accesso alla pensione anticipata dei lavoratori precoci) e anch'essi sono stati considerati nell'esercizio di valutazione degli effetti macroeconomici qui presentato.

II. SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME

Nel disegno della simulazione l'aumento del numero dei trattamenti pensionistici è stato distribuito tra le diverse tipologie di lavoratore beneficiario sulla base delle stime della relazione tecnica, che distingue, alla fine di ogni anno, i pensionamenti anticipati per i lavoratori dipendenti del settore privato, per gli autonomi e per i dipendenti pubblici. La corrispondente riduzione esogena dell'occupazione in ciascuno dei tre comparti è stata dunque imposta nel modello usando queste elaborazioni.

Il calo del numero degli occupati a seguito del nuovo canale di accesso al trattamento pensionistico porterebbe a una corrispondente riduzione delle forze di lavoro. In generale, una pari diminuzione dell'occupazione e delle forze di lavoro sospingerebbe al rialzo il tasso di disoccupazione rispetto allo scenario base. Tuttavia, il turn-over generazionale, ovvero il grado di sostituzione dei lavoratori che optano per la 'Quota 100' con lavoratori neoassunti, preme nella direzione opposta. In particolare, ove si ipotizzi che i nuovi assunti provengano integralmente dal pool dei disoccupati, un tasso di sostituzione del 10 per cento sarebbe sufficiente a garantire l'invarianza del tasso di disoccupazione. Pertanto, se il turn-over generazionale fosse maggiore del 10 per cento, allora, a parità di altre condizioni, il tasso di disoccupazione calerebbe.

I risultati sono riportati nella Tavola II.4. Rispetto allo scenario base, il PIL rimarrebbe invariato nel 2019 e 2020 e risulterebbe superiore di 0,2 punti percentuali sia nel 2021 sia nel 2022. Concorre al leggero calo del PIL del 2019 anche la riduzione del valore aggiunto del settore pubblico, misurato sulla base del numero degli occupati nella PA.

L'andamento dell'occupazione nella seconda metà del 2019 rifletterebbe la fuoriuscita degli aderenti al provvedimento dal mercato del lavoro e la loro parziale sostituzione con nuovi assunti, stimata dal modello ITEM in circa il 35 per cento. Negli anni successivi, il tasso di sostituzione stimato dal modello risulterebbe compreso tra il 70 e l'80 per cento dei pensionamenti anticipati¹⁰. La graduale diminuzione del tasso di disoccupazione rispetto allo scenario base sarebbe di 0,9 punti percentuali nel 2022. Questa evoluzione, insieme al fatto che un minor tasso di disoccupazione spinge al rialzo le retribuzioni, contribuirebbe a generare effetti positivi sui consumi privati, che, dopo tre anni, sarebbero su livelli superiori per 0,4 punti percentuali rispetto allo scenario base.

I risultati delle simulazioni di questo provvedimento mettono in luce un incremento della produttività del lavoro rispetto allo scenario base, che raggiungerebbe 0,5 punti percentuali nel secondo anno. In parte, tale aumento rifletterebbe una maggiore intensità di utilizzo del fattore lavoro, soprattutto all'inizio del periodo di simulazione. Successivamente, la graduale immissione nel processo produttivo di lavoratori di nuova assunzione ricondurrebbe la produttività verso i livelli dello scenario base. Mentre gli effetti sui salari medi sono inizialmente negativi (per via del cambiamento di composizione degli occupati), in seguito essi divengono positivi. Ciò si rifletterebbe anche sul deflatore del PIL, leggermente inferiore rispetto allo scenario base di 0,1 punti percentuali nel primo e nel secondo anno, invariante nel terzo e superiore nel 2022 in misura pari allo 0,1 per cento.

¹⁰ È ragionevole ipotizzare che gli effetti del provvedimento relativo all'introduzione del reddito di cittadinanza e alla riforma dei Cpl determinino un aumento della partecipazione al mercato del lavoro, contribuendo così a colmare i posti di lavoro lasciati vacanti dai pensionamenti anticipati.

TAVOLA II.4 – UNA VALUTAZIONE DELL’IMPATTO MACROECONOMICO DELLE MISURE IN MATERIA PREVIDENZIALE (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2019	2020	2021	2022
PIL	0,0	0,0	0,2	0,2
Deflatore del PIL	-0,1	-0,1	0,0	0,1
Deflatore dei Consumi	-0,1	-0,1	-0,1	0,1
Consumi	0,1	0,2	0,4	0,4
Investimenti	0,1	0,1	0,1	0,1
Esportazioni	0,0	0,1	0,0	0,0
Importazioni	0,0	-0,1	0,2	0,3
Occupazione	-0,3	-0,5	-0,4	-0,3
Tasso di partecipazione (*)	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3
Tasso di disoccupazione (*)	-0,2	-0,6	-0,8	-0,9

(*) Differenza rispetto allo scenario base

Nota: I risultati della tabella sono espressi in termini di scostamento percentuale rispetto ai livelli della simulazione di base, che corrispondono ai valori cumulati delle differenze nei tassi di variazione percentuali, metrica utilizzata nel relativo *focus* nel cap. II del Programma di Stabilità.

Nella Tavola II.5 si riportano le stime di impatto con riferimento a entrambi i provvedimenti contenuti nel Decreto legge n. 4/2019: quello sul RdC e quello in materia di trattamento di pensione anticipata. Rispetto allo scenario base, il PIL crescerebbe di 0,2 punti percentuali nel 2019, 0,4 punti nel 2020 e di 0,7 e 0,6 punti, rispettivamente, nel 2021 e nel 2022. Tra gli aggregati della domanda aggregata risulta pronunciata la variazione positiva dei consumi privati rispetto allo scenario base, che raggiunge 1,2 punti percentuali nel 2022. Il tasso di disoccupazione nel 2020 aumenterebbe di 0,7 punti percentuali rispetto allo scenario base; nei due anni successivi, tuttavia, tale incremento tenderebbe a riassorbirsi. Dopo un’iniziale riduzione dell’occupazione rispetto allo scenario base (pari a -0,2 punti percentuali nel 2019 e 2020), questa si accrescerebbe, risultando superiore di 0,8 punti percentuali nel 2022.

TAVOLA II.5 – UNA VALUTAZIONE DELL’IMPATTO MACROECONOMICO COMPLESSIVO DELLE MISURE IN MATERIA DI REDDITO DI CITTADINANZA E DI PREVIDENZA (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2019	2020	2021	2022
PIL	0,2	0,4	0,7	0,6
Deflatore del PIL	0,0	0,0	0,1	0,3
Deflatore dei Consumi	-0,1	-0,1	0,0	0,2
Consumi	0,5	0,9	1,1	1,2
Investimenti	0,1	0,5	0,6	0,5
Esportazioni	0,0	0,1	0,0	-0,1
Importazioni	0,1	0,4	0,8	1,1
Occupazione	-0,2	-0,2	0,3	0,8
Tasso di partecipazione (*)	0,3	0,9	1,0	1,1
Tasso di disoccupazione (*)	0,3	0,7	0,3	0,0

(*) Differenza rispetto allo scenario base

Nota: I risultati della tabella sono espressi in termini di scostamento percentuale rispetto ai livelli della simulazione di base, che corrispondono ai valori cumulati delle differenze nei tassi di variazione percentuali, metrica utilizzata nei relativi *focus* nel cap. II del Programma di Stabilità.

Una valutazione con il modello QUEST dell'impatto della riforma dei Centri per l'Impiego e delle politiche attive

In questo paragrafo si valutano gli effetti macroeconomici delle misure orientate al rafforzamento dei Cpl e degli altri enti coinvolti nella gestione del RdC e delle politiche di integrazione sul mercato del lavoro¹¹.

Nel periodo 2019-21, le risorse di finanza pubblica stanziare per i Cpl e le altre strutture pubbliche preposte alle politiche del lavoro ammontano a quasi 1 miliardo all'anno (ottenuto come differenza tra lo stanziamento del fondo della Legge di Bilancio per il 2019 e quanto attribuito ai trasferimenti per il RdC nel Decreto legge n.4/19). L'impegno finanziario è lo stesso anche per gli anni successivi poiché il carattere della misura si configura come permanente. Si tratta di un incremento di spesa annuale pari a poco meno dello 0,05 per cento del PIL¹².

Le misure previste interessano direttamente i soggetti abili al lavoro beneficiari del RdC. Nel quadro delle esperienze dei paesi europei, l'erogazione del beneficio è infatti condizionata all'attivazione lavorativa e alla partecipazione ad iniziative di formazione professionale con la presa in carico dei beneficiari del RdC e le proposte di un percorso di inclusione o inserimento al lavoro. Il successo del RdC dipende in modo sostanziale dall'efficienza dei Cpl e degli altri enti pubblici coinvolti determinato dalla capacità di riorganizzazione e dall'utilizzo delle nuove risorse messe a disposizione¹³.

Secondo le stime dell'ISTAT, i Cpl e gli altri enti dovrebbero farsi carico di circa 1,5 milioni di persone che possono essere ripartite come segue: *i*) circa 600 mila persone tra quelle attualmente in cerca di occupazione; *ii*) 470 mila inattivi che, per beneficiare del RdC, entrerebbero attivamente nel mercato del lavoro; *iii*) 428 mila attualmente occupati, ma con un basso reddito (cd '*working poor*'). In realtà, la popolazione che trarrebbe un vantaggio dalle politiche attive del lavoro è più ampia e dovrebbe comprendere tutta la popolazione attiva (inclusi i disoccupati e gli occupati¹⁴) che beneficerebbe, tra l'altro, di una migliorata efficienza del processo di transizione da un impiego all'altro.

Gli effetti macroeconomici associati alla misura possono essere identificati attraverso tre canali, ciascuno rivolto a specifici beneficiari.

In primo luogo, la maggiore partecipazione aumenta l'offerta di lavoro e con essa il numero di occupati, spingendo verso il basso i salari (effetto partecipazione). L'effetto di partecipazione coinvolgerebbe le 470 mila persone che andrebbero ad accrescere il numero di attivi nel mercato del lavoro. L'inserimento di questi lavoratori sarebbe mediato dai Cpl. Si noti che l'effetto negativo sulle retribuzioni, verrebbe calmierato dall'introduzione del RdC e dal meccanismo del salario congruo che, di fatto, costituirebbero una sorta di salario minimo dal lato dell'offerta (innalzando il salario di riserva).

¹¹ Queste misure sono contenute nel Decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito in Legge n. 26 del 28 marzo 2019.

¹² Come riportato nell'audizione dell'ISTAT al Senato del 4 febbraio 2019, le spese destinate ai servizi pubblici per l'impiego in Italia sono attualmente pari allo 0,04 per cento del PIL, rispetto allo 0,36 per cento della Germania, allo 0,25 per cento della Francia e allo 0,14 per cento della Spagna (fonte: EUROSTAT sui servizi per il mercato del lavoro, dati 2015).

¹³ Le problematiche associate ai Cpl sono individuate e discusse dall'indagine ANPAL condotta tra dicembre 2016 e agosto 2017 (si vedano le audizioni del Presidente ANPAL alla Commissione Lavoro Pubblico e Privato, Previdenza Sociale del Senato della Repubblica del 18 luglio 2018 e del 5 febbraio 2019).

¹⁴ In questo caso la platea dei potenziali interessati sarebbe di 3,7 milioni di persone. Il dato è ottenuto sommando agli attuali 2.809 mila in cerca di occupazione (Fonte ISTAT, quarto trimestre 2018) l'incremento previsto (470 mila) e i lavoratori a basso reddito (428 mila).

In secondo luogo, la misura avrà un impatto sui percettori del RdC coinvolti nelle attività di formazione professionale, quindi, con diversa intensità, su 1,5 milioni di persone. A questi si potrebbe aggiungere una quota, anche consistente, di disoccupati, che pur non percependo il RdC, potrebbero essere interessati a partecipare alle attività di formazione a prescindere dall'erogazione del RdC. Questo si dovrebbe tradurre in un incremento delle competenze dei lavoratori e, quindi, della loro produttività (effetto formazione).

In terzo luogo, la misura dovrebbe ridurre le frizioni negli aggiustamenti del mercato del lavoro e favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta migliorando occupabilità e mobilità dei lavoratori (effetto di miglioramento del meccanismo di 'search & matching', S&M, nel mercato del lavoro). Questo effetto dovrebbe interessare tutti i disoccupati e in un'ottica allargata e tutta la popolazione attiva.

In linea con l'analisi prima esposta, l'esercizio di valutazione dell'impatto macroeconomico della riforma dei Cpl e del rafforzamento delle politiche attive sul mercato del lavoro è stato effettuato con il modello di equilibrio economico generale dalla Commissione Europea QUEST¹⁵. La trasposizione delle misure puntuali di politica economica in un modello macroeconomico aggregato implica necessariamente un alto grado di semplificazione che si traduce in ipotesi di lavoro. Le simulazioni effettuate si basano sulle seguenti assunzioni:

- coerentemente con le stime di ITEM del paragrafo precedente, si è ipotizzato un incremento esogeno delle forze di lavoro rispetto allo scenario di base tale da generare un incremento di 1,2 punti percentuali del tasso di partecipazione. L'incremento della partecipazione è stato distribuito per tipologia di lavoratore in modo proporzionale alle quote osservate tra gli inattivi, per cui ha riguardato principalmente i lavoratori non qualificati (56 per cento) e mediamente qualificati (42 per cento), mentre ha un impatto modesto sui lavoratori altamente qualificati (2 per cento)¹⁶;
- si è considerato che le persone precedentemente inattive che si riavvicinano al mercato del lavoro a seguito all'introduzione del RdC sono lavoratori scoraggiati o che, in ogni caso, senza la misura, non avrebbero cercato o non sarebbero stati in grado di cercare un lavoro¹⁷. Quindi, si è ipotizzato che una loro inclusione effettiva nel mercato del lavoro renda necessaria un'intermediazione da parte dei Cpl con diversi livelli di efficacia, misurata come il suo effettivo impatto sull'offerta di lavoro¹⁸. Si sono ipotizzati tre scenari: i) efficacia limitata, con l'assunzione che i Cpl riescano ad

¹⁵ Si è utilizzata la versione QUEST3RD2016 sviluppata dalla Commissione per l'Italia (cfr. F. D'Auria, A. Pagano, M. Ratto e J. Varga in 'A comparison of structural reform scenarios across the EU member states' (*Economic Papers* 392, Dicembre 2009, *European Commission DG for Economic and Financial Affairs*).

¹⁶ Nelle simulazioni, i lavoratori con maggiori competenze (*high skilled*) sono il segmento di popolazione in grado di lavorare nel settore R&S (laureati in discipline scientifiche); i lavoratori a con meno competenze (*low skilled*) sono, invece, i non diplomati (classificazione 0-2 ISCED). Il residuo rappresenta i lavoratori con una qualifica lavorativa media (*medium skilled*). La distinzione è funzionale a considerare gli effetti delle competenze in un modello con crescita semi-endogena.

¹⁷ Sulle difficoltà della 'riattivazione' degli inattivi si veda, per esempio, l'audizione del Presidente dell'ANPAL alla Commissione Lavoro Pubblico e Privato, Previdenza Sociale del Senato della Repubblica del 5 febbraio 2019.

¹⁸ La scelta di considerare diversi livelli di efficacia è prudenziale ed in linea con le osservazioni circa le possibili criticità emerse nelle audizioni al provvedimento. Occorre infatti notare che la valutazione dell'efficacia potenziale dei Cpl è complessa, poiché dipende solo in parte da fattori di spesa. L'efficacia è fortemente influenzata da fattori di riorganizzazione dei Cpl, l'introduzione di tecnologie digitali, la formazione del personale, l'armonizzazione del livello dei servizi nei territori e il coordinamento tra le strutture coinvolte nel processo, incluse le Regioni. Sul punto si veda per esempio il Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017 dell'ANPAL. Le stesse osservazioni sono presenti nel *Country Report* 2019 dell'OCSE.

II. SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME

- intermediare in modo efficace¹⁹ solo il 20 per cento dell'aumento delle forze di lavoro; *ii*) efficacia media, con l'assunzione che solo la metà dell'aumento delle forze di lavoro sia efficacemente intermediato; *iii*) efficacia piena, con l'assunzione che tutti i nuovi attivi vengano intermediati in modo efficace;
- si è considerato che l'introduzione del RdC e del meccanismo del salario congruo rappresentino una variazione del salario di riserva (ossia l'introduzione, di fatto, di una sorta di salario minimo per i lavoratori a bassa qualifica)²⁰;
 - l'effetto legato alla partecipazione ad iniziative di formazione professionale è stato formalizzato come una modifica delle competenze dei lavoratori. La specializzazione è stata considerata alla stregua di una variazione delle competenze equivalente al conseguimento di un attestato di specializzazione²¹. Si ipotizza che l'intervento sia efficace per l'8 per cento circa dei potenziali destinatari (*low skilled* disoccupati)²²;
 - l'effetto di un miglioramento dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro è stato simulato ipotizzando una variazione dei costi di ricerca, che hanno un effetto sulla disutilità marginale a lavorare²³. Si è ipotizzata una variazione del costo di ricerca che può essere approssimativamente tradotta in un obiettivo di aumento dell'efficienza del *matching* del 10 per cento circa che rappresenta una misura della probabilità di occupare un posto vacante (*vacancy*)²⁴;
 - l'oggetto della simulazione riguarda solamente l'effetto strutturale delle politiche attive del mercato del lavoro e del rafforzamento dei Cpl, in tutte le simulazioni non si è quindi considerato l'effetto congiunturale dovuto alla maggiore spesa associata alle misure contenute nel provvedimento, che sono invece descritte in precedenza e simulate con il modello ITEM.

¹⁹ Per efficace si intende garantire una probabilità di trovare lavoro ai nuovi attivi pari a quella degli attuali disoccupati. Si noti che da ciò non deriva che attraverso i Cpl il 20 per cento dei nuovi attivi troverà un'occupazione ma solo che la richiesta sia intermediata a prescindere dall'esito della stessa. L'ipotesi di bassa efficacia si basa sull'osservazione prudenziale in base alla quale in media meno di un quarto delle persone in cerca di lavoro si è rivolto ai Cpl (cfr. Audizione del Presidente dell'ISTAT Giorgio Alleva alla XI Commissione del Senato della Repubblica Roma, 18 luglio 2018).

²⁰ Si è assunto che l'introduzione del RdC corrisponda ad un incremento di circa il 20 per cento del salario di riserva dei lavoratori con meno competenze (*low skilled*). La variazione del salario di riserva è stata ottenuta considerando l'impatto della spesa prevista per il RdC. Dal momento che non tutta la spesa collegata al RdC ha un impatto sul salario di riserva, si è considerato l'effetto ottenuto con un terzo di questa (circa 2,5 miliardi), ovvero della parte non a beneficio degli inattivi e degli attuali occupati.

²¹ In QUEST, ciò corrisponde ad una modifica delle quote di lavoratori a bassa e media qualifica.

²² La valutazione dell'impatto della misura è complessa. Considerando che le azioni di formazione si rivolgeranno principalmente ai disoccupati a bassa qualifica che percepiranno il RdC (per i quali sono obbligatorie), ma che a queste possano partecipare anche quelli che non lo percepiscono, la platea degli interessati potenziali è individuata in quella dei disoccupati con basse competenze. Il valore utilizzato è coerente con gli effetti di incremento di spesa utilizzati nelle simulazioni della riforma dell'istruzione, (legge n. 107/2015) descritta nella Appendice al PNR 2017 (pag.143, in cui si ipotizzava uno *shift* dei lavoratori *low skilled* in *medium skilled* pari al 2,5 per cento). In sintesi viene simulata una variazione dei *low skilled* in *medium skilled* pari allo 0,3 per cento per un impegno di circa 200 milioni.

²³ In QUEST, gli effetti di S&M possono essere approssimati utilizzando i costi di ricerca di lavoro. In '*Matching efficiency in the labour market*', presentato al LIME QUEST Workshop del 14 giugno 2017, si confrontano i risultati ottenuti con REMS 2 (un modello DSGE con *search frictions* alla Mortensen e Pissarides) con quelli ottenuti di QUEST (modificando il costo di ricerca). Le due simulazioni generano risultati quasi equivalenti. REMS è descritto in J. Bosca, A. Diaz, R. Domenech, J. Ferri, E. Perez e L. Puch '*A rational expectations model for simulation and policy evaluation of the Spanish economy*', SERIES, 1(1-2), 2010.

²⁴ L'impatto della variazione dei costi di ricerca del lavoro sull'efficienza del S&M è calibrato usando le simulazioni effettuate con REMS 2 e QUEST (cfr. nota precedente).

L'impatto dell'intervento sulle principali variabili macroeconomiche è descritto nelle tavole sottostanti e fa riferimento agli effetti dopo 6 anni dall'introduzione delle misure²⁵.

La Tavola II.6 riporta l'impatto strutturale delle misure nelle diverse ipotesi descritte in precedenza. Le colonne (a), (b) e (c) mostrano l'impatto dell'effetto di partecipazione considerando che l'efficacia dei Cpl sia, rispettivamente, bassa, media oppure piena²⁶. Le colonne (d) ed (e) mostrano gli effetti marginali rispetto allo scenario (c) associati alle attività di formazione (d) e al miglioramento dell'incontro tra domanda ed offerta (e).

L'impatto della misura sull'occupazione, assumendo che abbia una bassa efficacia e non incida sulla formazione e il *matching*, è pari al 0,17 per cento. Qualora risulti invece pienamente efficace e coinvolga nell'inclusione nel mercato del lavoro tutte le persone attivate dal RdC comporterebbe un maggiore incremento dell'occupazione pari al 1,25 per cento²⁷. L'impatto marginale della formazione è valutato in un aumento di occupazione dello 0,16 per cento, mentre quello legato al miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro è più rilevante e pari allo 0,49 per cento. Gli effetti sul PIL e sul consumo sono in linea con la variazione dell'occupazione. Infine, per quanto riguarda gli effetti deflattivi sui salari occorre notare che sono piuttosto modesti.

Nelle simulazioni, l'incremento dell'occupazione avviene a seguito di un aumento del tasso di partecipazione, per cui non necessariamente comporta una riduzione del tasso di disoccupazione. Negli scenari (a)-(c), il tasso di disoccupazione aumenta con diversa intensità e in generale per ridurlo occorre un miglioramento dell'efficienza del S&M.

Per avere una visione complessiva dell'impatto delle misure di politica economica, la Tavola II.7 somma gli effetti ottenuti tramite i tre canali (partecipazione, formazione e *matching*) descritti in modo separato nella Tavola II.6.

Assumendo che i canali di partecipazione, formazione e *matching* operino simultaneamente, l'impatto strutturale complessivo sull'occupazione può essere quantificato in un aumento che va dallo 0,82 per cento nell'ipotesi disegnata nello scenario con bassa efficacia della misura (colonna (f)) al massimo effetto pari ad un aumento dell'1.90 per cento, nel caso in cui sia pienamente efficace (colonna (h)).

La Figura II.1 descrive infine gli effetti sulla composizione della variazione dell'occupazione per competenze. Questo fa riferimento agli scenari delineati nella Tavola II.6 e descrive la ripartizione percentuale degli aumenti di occupazione per tipologia di occupato. L'aumento di occupazione che caratterizza lo scenario (a) coinvolge soprattutto i lavoratori *medium skilled* che rappresentano il 73 per cento dei posti di lavoro creati. Al crescere dell'efficacia dell'intervento dei Cpl, la quota di lavoratori *low skilled* interessata agli aumenti di occupazione diventa sempre più

²⁵ Si noti che non assumendo una variazione graduale dei parametri, i risultati riportati nella tabella potrebbero essere osservati in un orizzonte più lungo. D'altro canto, la tavola sottostima prudenzialmente gli effetti finali in quanto in un orizzonte più lungo di sei anni si otterrebbero effetti leggermente maggiori.

²⁶ L'efficacia dei Cpl è stata formalizzata introducendo una differenza tra l'aumento di offerta di lavoro potenziale ed effettiva coerentemente con le ipotesi descritte che caratterizzano le simulazioni (a) e (b).

²⁷ La valutazione si concentra sugli effetti sull'offerta di lavoro. Quindi potrebbe sottostimare l'impatto in quanto non considera gli incentivi ad assumere da parte delle imprese collegati al RdC. D'altro canto questi incentivi potrebbero spiazzare le assunzioni di soggetti che non percepiscono il RdC. Si ricorda anche che nella valutazione delle misure non si considera l'impatto congiunturale via domanda aggregata (cfr. ipotesi 6).

II. SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME

rilevante passando dal 23 per cento dello scenario (a) al 55 per cento dello scenario (c)²⁸.

L'effetto di formazione naturalmente è in favore dei lavoratori con competenze medie in quanto si è assunto che la formazione favorisca il passaggio di una parte dei lavoratori da *low skilled* a *medium skilled*. Questi ultimi passano dal 42 per cento dello scenario (c) al 51 per cento dello scenario (d). Il miglioramento del S&M non ha, invece, rilevanti effetti sulla composizione (gli scenari (c) ed (e) sono pressoché identici). In generale, l'impatto relativo sui lavoratori ad alta qualifica è minimo, posto che essi rappresentano una quota minoritaria degli inattivi coinvolti dal provvedimento e si è ipotizzato che la formazione non abbia effetti su di loro²⁹.

Si precisa che i risultati qui presentati dipendono fortemente dalle ipotesi adottate. Con riferimento all'occupazione, l'effetto di attivazione del RdC nel medio termine potrà essere di notevole rilevanza. Anche ipotizzando una media efficacia e che non si attivino i canali di formazione e miglioramento del S&M, il tasso di occupazione salirebbe di quasi 0,6 punti percentuali. Questo effetto sarebbe più che triplicato se si raggiungessero i parametri di piena efficacia in termini di partecipazione, formazione e *matching*. In questo caso, il tasso di occupazione salirebbe di quasi 2 punti percentuali dopo sei anni. La valutazione macroeconomica conferma che il successo dell'insieme di misure di attivazione contenute nel Decreto legge n. 4/2019 dipende in larga misura da quale sarà l'efficienza dei Cpl e il loro coordinamento a livello nazionale.

TAVOLA II. 6: IMPATTO MACROECONOMICO DELLA RIFORMA DEI CPI (SCOSTAMENTI PERCENTUALI RISPETTO ALLO SCENARIO BASE)

	Partecipazione			Formazione	Matching
	Bassa efficacia (a)	Media efficacia (b)	Piena efficacia (c)	(d)	(e)
PIL	0,14	0,45	0,97	0,23	0,37
Consumi	0,12	0,39	0,84	0,21	0,21
Investimenti	0,08	0,29	0,62	0,16	0,24
Occupazione	0,17	0,57	1,25	0,16	0,49
Salario reale	-0,05	-0,18	-0,39	0,06	-0,15
Tasso disoccupazione	1,36	1,00	0,42	-0,06	-0,43

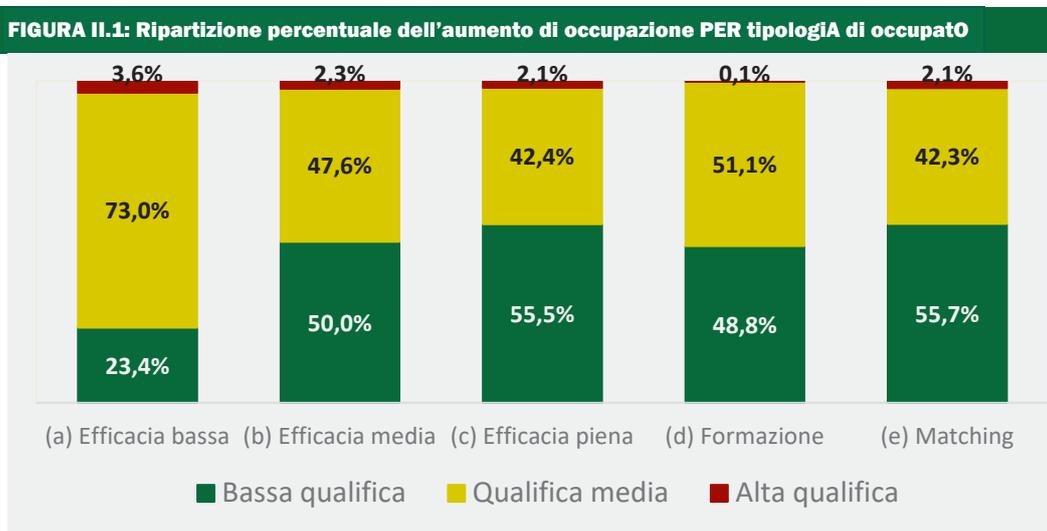
TAVOLA II. 7: IMPATTO MACROECONOMICO AGGREGATO DELL'EFFETTO DELLA PARTECIPAZIONE, FORMAZIONE E MATCHING (scostamenti percentuali rispetto lo scenario base)

	Bassa efficacia (f)	Media efficacia (g)	Piena efficacia (h)
PIL	0,74	1,05	1,57
Consumi	0,54	0,81	0,26
Investimenti	0,48	0,69	1,02
Occupazione	0,82	1,22	1,90
Salario reale	-0,14	-0,27	-0,48
Tasso disoccupazione	0,87	0,51	-0,07

Legenda: la prima colonna (f) è la somma delle colonne (a), (d) ed (e) della Tavola II.6; la seconda colonna (g) riporta la somma delle colonne (b)+(d)+(e). La terza (h) rappresenta l'effetto massimo potenziale della misura, ottenuto come somma delle colonne (c)+(d)+(e)

²⁸ Si noti che, poiché al crescere dell'efficacia si creano più posti di lavoro, non cresce solo la quota di *low skilled* occupati, ma anche il loro numero in valore assoluto.

²⁹ Si ricorda che i lavoratori *high skilled* sono, in questo contesto, quelli laureati in materie scientifiche potenzialmente in grado di lavorare nel settore R&S.



II.3 L'IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

Le griglie allegate al PNR³⁰ sono suddivise e pubblicate in dieci aree di policy. Esse contengono sia gli aggiornamenti di misure varate negli anni precedenti, sia nuove misure d'intervento emerse nel corso dell'esame dei provvedimenti che hanno completato l'iter parlamentare da aprile 2018 a marzo 2019.

Nelle griglie, le misure sono analiticamente descritte in termini normativi e finanziari. Gli effetti finanziari sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese sia per il Bilancio dello Stato, sia per la PA e quantificati con riferimento ai relativi saldi. La quantificazione degli impatti delle misure nelle griglie, ad eccezione di alcuni casi, mette in luce 'costi' e 'benefici' delle misure per la finanza pubblica, prescindendo dalle coperture reperite in ogni provvedimento. L'impatto sul saldo del Bilancio dello Stato (saldo netto da finanziario)³¹ è riportato, per ciascuna area, nella Tavola II.8 in cui sono inserite tutte le disposizioni che hanno effetto in termini di finanza pubblica relative al periodo di osservazione.

In particolare, per il triennio 2019 - 2021, gli aggiornamenti più significativi dal punto di vista finanziario, risultano:

- maggiori spese complessive per circa 133 miliardi afferenti prevalentemente all'area 'Lavoro e Pensioni'. In particolare, si segnalano gli oneri per l'introduzione del RdC e del beneficio 'Quota 100', i due principali interventi a sostegno dell'occupazione, lotta alla povertà ed esclusione sociale. Tali disposizioni rispondono anche alla raccomandazione UE n. 4/2018 relativa al

³⁰ Cfr. 'Guida alla lettura delle griglie', ibidem

http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-l/attivita_istituzionali/previsione/contabilita_e_finanza_pubblica/documento_di_economia_e_finanza/

³¹ Tale scelta è dovuta principalmente alla rilevanza delle Amministrazioni centrali nella definizione e implementazione delle misure. Per analizzare gli impatti in termini di indebitamento netto, si consulti la colonna 'Impatto sul bilancio pubblico' per ciascuna area di policy presente nelle 10 griglie associate alla sezione del DEF 2019 'PNR- I provvedimenti organizzati per area di intervento (griglie).

II. SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME

lavoro ed alla povertà. Si segnalano anche le misure a favore del rilancio degli investimenti pubblici e il Fondo investimenti per gli Enti territoriali.

- minori spese per circa 16,6 miliardi per il Bilancio dello Stato. Tra le misure più rilevanti si segnala il concorso alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario introdotto dalla Legge n. 145/2018 all'art. 1, comma 841 (area 'Infrastrutture e Sviluppo');
- minori entrate per circa 47,5 miliardi nel periodo in esame. Le misure che danno origine ai minori introiti per il Bilancio dello Stato fanno riferimento prevalentemente all'area 'Spesa pubblica e tassazione' e si riferiscono, tra l'altro, alla sterilizzazione delle clausole sull'aliquota IVA e sulle accise nell'anno 2019, all'abrogazione del regime opzionale dell'imposta sul reddito d'impresa IRI (che ha effetti significativi anche in termini di maggiori entrate) e all'adozione del regime contributivo forfettario di persone fisiche esercenti attività d'impresa, arte o professione (*flat tax*).
- maggiori entrate per circa 50,8 miliardi sono riconducibili prevalentemente sia all'abrogazione del regime opzionale dell'imposta sul reddito d'impresa IRI che alle disposizioni della Legge di Bilancio per il 2019 relative agli aumenti delle aliquote IVA e delle accise (dal 2020).

TAVOLA II.8 - IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE NELLE GRIGLIE DEL PNR (in milioni di euro)

	2019	2020	2021
Efficienza amministrativa			
Maggiori entrate	0,0	0,0	0,0
Maggiori spese	159,3	303,2	329,2
Minori entrate	0,2	0,2	0,2
Minori spese	8,7	6,7	7,0
Energia ed Ambiente			
Maggiori entrate	222,6	697,6	92,2
Maggiori spese	914,9	1.047,1	1.073,7
Minori entrate	105,4	1.116,0	959,4
Minori spese	36,3	82,8	36,3
Federalismo			
Maggiori entrate	0,0	414,8	221,7
Maggiori spese	0,0	12,0	9,7
Minori entrate	260,8	628,7	505,5
Minori spese	0,0	0,0	0,0
Infrastrutture e sviluppo			
Maggiori entrate	0,0	0,0	1,0
Maggiori spese	7.931,6	7.079,6	4.310,4
Minori entrate	2.502,1	2.510,7	9,9
Minori spese	2.723,0	1.956,2	330,0
Innovazione e Capitale umano			
Maggiori entrate	0,0	0,0	0,0
Maggiori spese	524,7	864,9	884,0
Minori entrate	0,0	0,0	0,0
Minori spese	87,7	396,2	422,5
Lavoro e pensioni			
Maggiori entrate	298,9	55,8	111,2
Maggiori spese	23.729,2	34.469,1	35.436,2
Minori entrate	174,7	523,1	816,7
Minori spese	1.072,8	2.084,5	2.942,1
Mercato dei prodotti e concorrenza			
Maggiori entrate	234,3	318,2	351,0
Maggiori spese	234,5	74,5	0,5
Minori entrate	149,5	200,5	200,5
Minori spese	0	0	0
Sistema finanziario			
Maggiori entrate	1.505,5	14,6	18,8
Maggiori spese	556,2	574,5	574,5
Minori entrate	44,6	194,7	184,1
Minori spese	164,5	3,2	1,7
Sostegno alle imprese			
Maggiori entrate	17,7	2.155,7	1.228,3
Maggiori spese	375,4	344,3	206,0
Minori entrate	388,4	2.664,1	3.017,8
Minori spese	390,8	396,4	398,1
Spesa Pubblica e tassazione			
Maggiori entrate	11.260,9	12.254,7	19.275,2
Maggiori spese	2.478,1	4.791,3	3.924,5
Minori entrate	16.679,4	6.530,2	7.108,6
Minori spese	893,2	724,0	1.438,4

Nota: Gli effetti della Legge n. 145/2018 (Bilancio di previsione dello Stato esercizio finanziario 2019 e Bilancio pluriennale 2019-2021) in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori uscite si riferiscono solamente alla Sezione I.

Fonte: Elaborazioni RGS su dati degli allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni riportate in documenti ufficiali. Sono escluse le risorse dei programmi di azione e coesione e dei vari fondi destinati agli interventi a carattere europeo.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

III.1 FINANZA PUBBLICA E TASSAZIONE

La Finanza Pubblica tendenziale e programmatica

Per quanto riguarda il 2019, l'indebitamento netto tendenziale è previsto pari al 2,4 per cento del PIL. Nell'aggiornamento di dicembre esso era proiettato al 2,0 per cento del PIL. La revisione al rialzo riflette per 0,4 punti percentuali la minore crescita nominale prevista e per 0,1 punti una diversa valutazione di rimborsi e compensazioni d'imposta. Va tuttavia ricordato che la Legge di Bilancio per il 2019³² ha congelato due miliardi di spesa corrente dei ministeri, che possono essere autorizzati a metà anno solamente nell'eventualità che la previsione ufficiale di indebitamento netto risulti ancora in linea con l'obiettivo originario del 2,0 per cento del PIL. L'attuazione di questa clausola riduce il deficit tendenziale di 0,1 punti percentuali.

Il rapporto debito/PIL tendenziale nel 2019 è stimato al 132,8 per cento del PIL, includendo proventi da privatizzazioni pari all'1 per cento del PIL.

Nello scenario programmatico, l'indebitamento netto della PA è confermato pari al 2,4 per cento del PIL nel 2019, scenderebbe 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 strutturale³³.

In sintesi, gli obiettivi programmatici qui tracciati sono in linea con il dettato del PSC pur puntando in media a miglioramenti del saldo strutturale più contenuti in confronto ad un'interpretazione letterale delle regole.

Il rapporto debito/PIL nello scenario programmatico è previsto salire dal 132,2 per cento del 2018 al 132,6 per cento a fine 2019. Una graduale discesa è invece prevista per il prossimo triennio, al 131,3 per cento nel 2020, 130,2 per cento nel 2021 e infine al 128,9 per cento nel 2022.

La sostanziale *compliance* del programma di finanza pubblica con il braccio preventivo del PSC dovrebbe costituire un fattore rilevante per la valutazione dell'osservanza della regola del debito da parte dell'Italia, che la Commissione

³² Legge n. 145/2018.

³³ Va menzionato che, soprattutto a seguito delle proiezioni contenute nel Rapporto sull'Invecchiamento 2018, la Commissione Europea ha rivisto l'Obiettivo di Medio Termine minimo dell'Italia da -0,5 per cento a +0,5 per cento del PIL. Una stretta aderenza al PSC richiederebbe pertanto il conseguimento di un surplus strutturale nel medio termine.

Europea dovrà effettuare sulla base del consuntivo 2018. Per maggiori dettagli si rimanda al Programma di Stabilità.

Tassazione e contrasto all'evasione

L'obiettivo del Governo è assicurare una graduale ripartenza della crescita economica nel corso del 2019, in un quadro di coesione e inclusione sociale, senza deviare in modo significativo da un percorso di disciplina di bilancio. La pressione fiscale, che nel 2018 si è attestata al 42,1 per cento del PIL, rimane elevata ma il Governo intende agire per ridurla gradualmente su famiglie e imprese, renderla più favorevole alla crescita e contrastare l'evasione e l'elusione fiscale.

La riduzione della pressione fiscale sui redditi - operativa da quest'anno per imprenditori individuali e lavoratori autonomi - avrà un ruolo centrale nella creazione di un clima più favorevole alla crescita.

Questa riduzione è stata introdotta attraverso l'estensione del regime forfetario (fino a 65.000 euro di ricavi), sostitutivo di IRPEF e IRAP, che assoggetta all'aliquota del 15 per cento una base imponibile forfettizzata applicando ai ricavi coefficienti di redditività differenziati per attività economica. I soggetti che aderiscono a questo regime agevolato sono anche esentati dal versamento dell'IVA. Inoltre, a partire dal 1° gennaio 2020, un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e dell'IRAP con aliquota del 20 per cento sarà applicata a imprenditori individuali e lavoratori autonomi con ricavi compresi tra 65.000 e 100.000 euro.

Per incentivare gli investimenti, con il Decreto Crescita, le imprese potranno beneficiare di una riduzione dell'aliquota IRES e IRPEF applicabile agli utili non distribuiti (si veda il *focus* sul Decreto Crescita).

Il contrasto all'evasione, fondamentale nell'assicurare l'equità del prelievo e tutelare la concorrenza tra le imprese, sarà perseguito potenziando tutti gli strumenti a disposizione dell'amministrazione finanziaria, in particolare sfruttando l'applicazione di nuove tecnologie per effettuare controlli mirati.

FOCUS La quantificazione del *Tax Gap*

La relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - elaborata da un'apposita Commissione istituita presso il MEF - ha l'obiettivo di fornire una stima ufficiale delle entrate tributarie e contributive sottratte al bilancio pubblico attraverso la misurazione del *gap* tra le imposte e i contributi effettivamente versati e quelli che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento agli obblighi tributari e contributivi previsti a legislazione vigente. Per il 2018, è stato allargato lo spettro delle voci prese in considerazione e sono state migliorate le metodologie di stima, per pervenire a risultati ancora più accurati e dettagliati, consentendo così di elevare dal 76 all'87,5 per cento la quota di imposte per le quali è stato valutato il *tax gap*³⁴. In media, per il triennio 2014-2016 - per il quale si dispone di stime complete per tutte le imposte e contributi considerati - si osserva un *gap* complessivo pari a circa 109 miliardi, di cui 97,6 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,4 miliardi di mancate entrate contributive.

Nel complesso, l'evasione fiscale e contributiva è quantificata per il 2016 in 107.522 milioni, con un incremento di 709 milioni (+0,7 per cento) rispetto al 2015. Tale andamento è dovuto all'aumento (al netto della TASI) di 1.147 milioni dell'evasione fiscale (+1,2 per cento rispetto al 2015) e alla diminuzione per 438 milioni di quella contributiva (-4 per cento rispetto al

³⁴ Ciò pone l'Italia in una posizione di primato in ambito OCSE per ciò che concerne la valutazione del *tax gap*, anche in termini di tempestività delle stime.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

2015). Rispetto al 2015, si registrano un aumento del *tax gap* per l'IVA di 412 milioni e una riduzione di quello relativo all'IRAP di -297 milioni. Si registra anche un aumento relativo all'IRES (989 milioni), e un incremento del *tax gap* dell'IRPEF di circa 1.226 milioni, di cui una riduzione di 115 milioni per i lavoratori dipendenti irregolari e un incremento di 1.341 milioni per lavoratori autonomi e le imprese. Si registra anche una riduzione del *tax gap* da locazioni di 434 milioni rispetto al 2015.

Nel triennio 2014-2016 la propensione al *gap*³⁵ diminuisce, passando dal 22,8 per cento al 21,1 per cento. In particolare, l'anno d'imposta 2016 registra un record negativo nella propensione al *gap* delle imposte. Rispetto al 2015, si registrano una riduzione della propensione al *gap* IRPEF per i lavoratori autonomi e le imprese (pari a -0,1 punti percentuali), per le locazioni (pari a -4,6 punti percentuali) e per il canone RAI (-26,7 punti percentuali). Al contrario, si registra un incremento della propensione al *gap* per l'IRES (1,8 punti percentuali) e per le accise sui prodotti energetici (0,9 punti percentuali). Variazioni contenute si osservano per la propensione al *gap* dell'IRPEF per i lavoratori dipendenti irregolari e per l'IMU.

Le stime del sommerso economico non consentono di quantificare direttamente il *gap* del gettito derivante dal non completo adempimento degli obblighi fiscali e per questo motivo è importante distinguere tra le seguenti componenti: *i*) il mancato gettito derivante da errori dei contribuenti; *ii*) gli omessi versamenti rispetto a quanto risulta in base alle dichiarazioni; *iii*) le mancate entrate fiscali e contributive ascrivibili al divario tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che si sarebbero dovuti versare in un regime di perfetto adempimento. L'individuazione delle tre componenti del *gap* rappresenta un aspetto centrale nella definizione delle misure di *policy*. A seconda del tipo di fenomeno, infatti, occorre impiegare differenti leve per ridurre l'entità: l'attività di prevenzione e contrasto per l'evasione intenzionale, la semplificazione e l'offerta di servizi innovativi (come ad esempio le dichiarazioni precompilate) per intercettare gli errori nella compilazione delle dichiarazioni ed interventi economici ad ampio spettro per fronteggiare le crisi di liquidità.

Nel 2019, la Commissione continuerà a monitorare l'applicazione dei recenti interventi adottati per la prevenzione e il contrasto dell'evasione, come l'inserimento del canone RAI nella bolletta elettrica e la fatturazione elettronica, anche tenendo conto delle attività di studio sollecitate dall'Unione Europea e dall'OCSE, unitamente alle raccomandazioni provenienti dal Fondo Monetario Internazionale.

Da gennaio 2019 è entrato a regime l'obbligo di fatturazione elettronica tra operatori economici, associato a misure di semplificazione fiscale e di riduzione degli oneri amministrativi a carico dei contribuenti³⁶. Già nel primo mese di operatività sono più che raddoppiate le fatture elettroniche inviate all'Agenzia delle Entrate: i dati mostrano un *trend* in forte ascesa, con 228 milioni di *file* inviati da parte di oltre 2,3 milioni di operatori³⁷.

I dati che si renderanno disponibili a seguito dell'avvio della fatturazione elettronica obbligatoria saranno integrati - a partire da luglio 2019, per i soggetti con volume d'affari superiore a 400.000 euro³⁸ - da quelli rilevati attraverso la

³⁵ La propensione al *gap* è data dal rapporto tra l'ammontare del *tax gap* e il gettito teorico: una riduzione di tale rapporto equivale a un miglioramento della *tax compliance* e viceversa.

³⁶ Per semplificarne l'avvio, sono esonerati dall'obbligo di fatturazione elettronica i soggetti che applicano il regime forfettario (Legge n. 398 del 1991), se nel periodo d'imposta precedente hanno conseguito dall'esercizio di attività commerciali proventi per un importo non superiore a 65.000 euro. Inoltre, non saranno applicate sanzioni se la fattura elettronica è emessa con ritardo ma entro il termine utile per far concorrere l'imposta ivi indicata alla liquidazione del periodo di competenza (mensile o trimestrale); le sanzioni sono, invece, ridotte dell'80 per cento se la fattura, emessa tardivamente, partecipa alla liquidazione periodica del mese o trimestre successivo a quello di competenza. Infine, per il periodo d'imposta 2019, le fatture i cui dati sono da inviare al sistema tessera sanitaria, ai fini dell'elaborazione della dichiarazione dei redditi precompilata, non possono essere emesse in formato elettronico. Con il Decreto Crescita, l'obbligo di fatturazione elettronica è esteso anche alle operazioni con la Repubblica di San Marino.

³⁷ Dati dell'Agenzia delle Entrate a febbraio 2019.

³⁸ Per tutti gli altri contribuenti si partirà il 1° gennaio 2020.

trasmissione telematica dei corrispettivi relativi alle transazioni verso consumatori finali. Le basi dati alimentate dai nuovi flussi informativi saranno utilizzate per incentivare l'adempimento spontaneo dei contribuenti, attraverso comunicazioni per la promozione della *compliance* inviate ai cittadini, ai professionisti e alle imprese. Esse saranno incrociate con i dati delle dichiarazioni dei redditi per potenziare l'efficacia dei controlli.

Gli interventi individuati tramite la procedura di *spending review* del ciclo 2018-2020, per il conseguimento dell'obiettivo di risparmio pari a 1 miliardo strutturale in termini di indebitamento netto, determinano effetti permanenti anche negli anni successivi, già scontati nel quadro tendenziale di finanza pubblica a legislazione vigente. Per il 2018, l'attività di monitoraggio degli interventi è stata completata e le risultanze sono illustrate in maniera dettagliata in allegato al presente Documento di Economia e Finanza. In particolare, sulla base delle evidenze contabili e delle informazioni contenute nelle relazioni di spesa trasmesse da ciascun Ministero, si dà conto dello stato di attuazione dei singoli interventi e del conseguimento del risparmio atteso, illustrando le motivazioni di eventuali scostamenti rispetto alle previsioni iniziali e azioni correttive apportate.

Con il Decreto Fiscale (si veda *focus* successivo) sono state introdotte disposizioni volte ad agevolare la chiusura delle posizioni debitorie aperte, per consentire all'attività di riscossione ordinaria di riprendere con sempre maggiore efficienza. Lo stesso obiettivo viene perseguito con riguardo al contenzioso, favorendo la chiusura delle liti pendenti. Nel 2019 sarà valutata la possibilità di introdurre misure simili anche per le posizioni debitorie delle imprese.

Il medesimo decreto fiscale ha disposto che dal 1° luglio 2019 il **processo telematico** diventerà obbligatorio anche in materia tributaria, così come già avvenuto per il processo civile e per quello amministrativo. I dati statistici mostrano che la digitalizzazione del processo tributario ha già prodotto risultati significativi: infatti, nel primo trimestre 2019, oltre il 54 per cento di tutti gli atti e documenti è depositato in formato digitale presso le Commissioni tributarie provinciali e regionali tramite l'apposito applicativo *web*. Per una completa digitalizzazione del settore, è in corso lo sviluppo dell'applicativo per la redazione della sentenza e degli altri provvedimenti in formato digitale. A ciò si aggiunge l'analisi e la realizzazione dell'applicativo che permetterà lo svolgimento dell'udienza a distanza con notevoli vantaggi di natura organizzativa ed economica. Il processo della digitalizzazione della giustizia tributaria riguarda una giurisdizione che ha un notevole impatto economico per cittadini e imprese. Infatti, il valore economico delle controversie tributarie attivate nel 2018 è stato pari ad oltre 24 miliardi, mentre il valore dei giudizi pendenti, nei due gradi di giudizio al 31 dicembre del medesimo anno si attesta a circa 43 miliardi. Pur rilevando il dimezzamento delle pendenze nell'ultimo decennio (2008-2018), la litigiosità fiscale - con l'ingente impegno in termini di risorse pubbliche umane e finanziarie che comporta - rimane elevata³⁹. Pertanto, al fine di individuare i correttivi più adeguati per migliorare ulteriormente il sistema della giustizia tributaria nel suo complesso, si prevede di istituire un tavolo tecnico presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) a cui parteciperanno tutti gli attori del processo tributario.

³⁹La litigiosità fiscale rimane elevata nonostante il percorso virtuoso intrapreso negli ultimi anni: nel triennio 2016-2018, i dati relativi all'andamento del contenzioso, i ricorsi e gli appelli presentati hanno subito una diminuzione di oltre il 9 per cento. Inoltre, i tempi di definizione delle controversie nei due gradi di giudizio dinanzi alle Commissioni tributarie si sono ridotti, attestandosi sui 4 anni.