

dossier

4 ottobre 2019

NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019

Doc. LVII, n. 2-*bis*



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 ✉ studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706-5790 ✉ sbilanciocu@senato.it - [@SR_Bilancio](https://twitter.com/SR_Bilancio)



SERVIZIO STUDI - Dipartimento Bilancio

Tel. 06 6760-2233 ✉ st_bilancio@camera.it - [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760-2174 – 06 6760-9455 ✉ bs_segreteria@camera.it

Documentazione di finanza pubblica n. 8

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

| | |
|--|-----|
| PREMESSA | 3 |
| 1. IL QUADRO MACROECONOMICO | 7 |
| 1.1. La congiuntura internazionale e l'area dell'euro | 7 |
| 1.2. Recenti andamenti dell'economia italiana | 14 |
| 1.3. Il quadro macroeconomico nazionale | 21 |
| 1.3.1. Lo scenario tendenziale | 22 |
| 1.3.2 Il quadro macroeconomico programmatico..... | 33 |
| 2. LA FINANZA PUBBLICA | 35 |
| 2.1 Analisi del consuntivo e delle previsioni a legislazione vigente | 35 |
| 2.1.1 I saldi della P.A..... | 35 |
| 2.1.2 Le entrate | 38 |
| ▪ Valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale..... | 46 |
| 2.1.3 La spesa primaria..... | 47 |
| 2.1.4 La spesa per interessi..... | 56 |
| ▪ Appendice: Tavole riepilogative dei dati di consuntivo e tendenziali e raffronto con il DEF | 60 |
| 2.2. Percorso programmatico di finanza pubblica | 67 |
| 2.2.1. La relazione ex art. 6, c. 5, legge n. 243 del 2012 | 67 |
| 2.2.2. I saldi di finanza pubblica..... | 77 |
| 2.2.3. Gli aggiustamenti del saldo strutturale e la regola della spesa..... | 85 |
| 2.3 L'evoluzione del rapporto debito/PIL | 88 |
| 2.4 La regola del debito e gli altri fattori rilevanti | 91 |
| 3. STRATEGIA NAZIONALE E LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO | 95 |
| Premessa | 95 |
| 3.1. Raccomandazione I - Politiche di bilancio, politiche fiscali, previdenza | 98 |
| 3.2. Raccomandazione II - Lavoro, politiche sociali, istruzione e competenze | 110 |
| 3.3. Raccomandazione III - Infrastrutture, ambiente, trasporti, pubblica amministrazione, concorrenza | 124 |
| 3.4. Raccomandazione IV - Giustizia | 152 |
| 3.5. Raccomandazione V - Banche e credito | 156 |
| 3.6. Altre aree di riforma | 158 |

| | |
|---|------------|
| 4. APPROFONDIMENTI..... | 173 |
| 4.1. Il rapporto programmatico sulle spese fiscali | 173 |
| 4.2 Il rapporto sui risultati della lotta all'evasione fiscale e contributiva e la Relazione sull'economia non osservata (2019) | 178 |

PREMESSA

Il contenuto della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza

L'articolo 10-bis della legge di contabilità pubblica n. 196 del 2009, come modificato dalla legge n.163 del 2016¹ prevede che la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza contenga:

- l'eventuale **aggiornamento delle previsioni** macro-economiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e per il restante periodo di riferimento;
- l'eventuale **aggiornamento degli obiettivi programmatici** individuati dal DEF, al fine di prevedere una loro diversa ripartizione tra lo Stato e le amministrazioni territoriali ovvero di recepire le indicazioni contenute nelle raccomandazioni eventualmente formulate dalla Commissione europea;
- le eventuali **modifiche e integrazioni al DEF** conseguenti alle raccomandazioni del Consiglio europeo relative al Programma di stabilità e al PNR;
- l'obiettivo di **saldo netto da finanziare (SNF)** del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale;
- l'indicazione dei **principali ambiti** di intervento della **manovra di finanza pubblica** per il triennio successivo, con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari attesi dalla manovra stessa in termini di entrata e di spesa, ai fini del raggiungimento degli obiettivi programmatici;
Tale disposizione, inserita dall'articolo 1, comma 7, lettera b) della legge n.163/2016, costituisce una delle modifiche più significative apportate dalla legge medesima ai contenuti della NADEF, finalizzata ad esporre nel Documento una prima informazione in ordine ai contenuti ed alla composizione della manovra che verrà poi operata con la legge di bilancio.
- l'indicazione di eventuali **disegni di legge collegati**.

La [Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019](#) (NADEF 2019) **aggiorna il quadro programmatico** di finanza pubblica per il **periodo 2020-2022** rispetto a quello contenuto nel Documento di economia e finanza dello scorso aprile (DEF 2019).

¹ Legge 4 agosto 2016, n.163, che è intervenuta su numerose disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica al fine di disciplinare il contenuto della legge di bilancio prevista dalla legge n.243/2012. In particolare, oltre a spostare dal 20 al 27 settembre il termine di presentazione della Nota di aggiornamento al DEF, l'articolo 1 di tale legge ha modificato l'articolo 10-bis della legge di contabilità, in ordine al contenuto della Nota medesima.

Alla Nota di aggiornamento risultano allegati:

- le relazioni sulle **spese di investimento** e sulle relative **leggi pluriennali** ([Doc.LVII, n. 2-bis – Allegato I](#) ai sensi dei commi 3, 4 e 5 dell'art. 10-bis della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009;
- il rapporto programmatico recante gli interventi in materia di **spese fiscali**, ai sensi dell'art. 10 bis, comma 5, della legge di contabilità n. 196/2009 medesima ([Doc. LVII, n. 2-bis - Allegato II](#));
- il rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di **contrasto all'evasione** fiscale e contributiva, ai sensi dell'articolo 10-bis.1, comma 1, della legge n. 196 del 2009 ([Doc. LVII, n. 2-bis - Allegato III](#));
- la relazione sull'**economia non osservata** e sull'**evasione fiscale e contributiva**, predisposta ai sensi del comma 3 del dell'articolo 10-bis, della legge n. 196 del 2009 ([Doc. LVII, n. 2-bis - Allegato IV](#)).

È altresì presentata, in concomitanza con la Nota di aggiornamento del DEF, la **Relazione al Parlamento** redatta ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della [legge n.243/2012](#), ([Doc. LVII, n. 2-bis – Annesso](#)), che illustra l'aggiornamento del **piano di rientro verso l'obiettivo programmatico strutturale (MTO²)**.

L'[articolo 81 della Costituzione](#) (come modificato dalla legge costituzionale n.1/2012) prevede che “Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico (comma 1). Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali (comma 2).

In attuazione delle nuove disposizioni costituzionali sul pareggio di bilancio, l'articolo 6, comma 5, della [legge n.243 del 2012](#) dispone che eventuali **scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico** siano consentiti esclusivamente in caso di **eventi eccezionali** (quali gravi recessioni economiche, gravi crisi finanziarie, gravi calamità naturali) e previa autorizzazione approvata dalle Camere, a **maggioranza assoluta** dei rispettivi componenti (comma 3,) indicando nel contempo il **piano di rientro** rispetto all'obiettivo di medio termine. Il Piano di rientro può essere aggiornato, oltre che al verificarsi di eventi eccezionali ulteriori rispetto a quelli che hanno determinato

² A norma del Patto di Stabilità e crescita (PSC), ciascuno Stato membro deve raggiungere e mantenere il proprio Obiettivo a medio termine (OMT o MTO, *medium term objective*) oppure attuare un percorso di avvicinamento verso l'OMT stesso. L'OMT è definito in termini strutturali, non nominali: pertanto esso si calcola come il saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche corretto per l'impatto previsto del ciclo economico (saldo corretto per il ciclo) e al netto delle misure *una tantum*. Per l'Italia, l'OMT è il pareggio di bilancio. Nel testo i concetti di obiettivo di medio termine, *medium term objective*, e i corrispondenti acronimi OMT, MTO, nonché di obiettivo programmatico strutturale, vengono usati in maniera alternativa.

l'adozione del Piano medesimo, anche qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche (comma 5).

Per quanto concerne, infine, i **disegni di legge collegati**, la Nota dichiara collegati alla decisione di bilancio i seguenti (22) provvedimenti:

- DDL *Green New Deal* e transizione ecologica del Paese;
- DDL in materia di spettacolo, industrie culturali e creative, turismo e modifiche al codice dei beni culturali;
- DDL recante disposizioni in materia di formazione iniziale e abilitazione del personale docente;
- DDL recante riordino del modello di valutazione del sistema nazionale di istruzione e delle università;
- DDL recante istituzione dell'Agenzia nazionale per la ricerca e il trasferimento tecnologico;
- DDL recante misure per il sostegno e la valorizzazione della famiglia (*Family Act*);
- DDL recante interventi per favorire l'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione attraverso l'eliminazione delle diseguaglianze economiche e sociali nonché l'implementazione delle forme di raccordo tra Amministrazioni centrali e regioni, anche al fine della riduzione del contenzioso costituzionale;
- DDL recante semplificazioni e riordino in materia fiscale;
- DDL recante riordino del settore dei giochi;
- DDL recante delega al Governo per il testo unico in materia di contabilità e tesoreria;
- DDL in materia di economia dell'innovazione e attrazione investimenti;
- DDL in materia di Banca degli Investimenti pubblica;
- DDL recante riduzione del cuneo fiscale;
- DDL in materia di semplificazioni normative e amministrative e redazione testi unici;
- DDL in materia di revisione della disciplina del ticket e delle esenzioni per le prestazioni specialistiche e di diagnostica ambulatoriale;
- DDL in materia di disabilità;
- DDL recante misure volte a razionalizzare le misure di trasparenza e anticorruzione;
- DDL recante interventi mirati finalizzati a coordinare le responsabilità disciplinari dei dipendenti pubblici;
- DDL recante disposizioni di semplificazione e puntualizzazione, procedimentale e processuale, in materia di accesso ordinario e generalizzato;
- DDL recante disposizioni volte alla razionalizzazione delle procedure selettive della PA;
- DDL recante delega al Governo per la revisione del codice civile;

- DDL in materia di sostegno all'agricoltura.

Si ricorda che la NadeF 2018 dichiarava disegni di legge collegati alla decisione di bilancio i seguenti provvedimenti:

- Disegno di legge recante misure a favore delle start up innovative (c.d. Fondo venture capital per start up innovative);
- Disegno di legge recante misure a favore dei soggetti coinvolti dalla crisi del sistema bancario (c.d. Fondo ristoro a favore dei soggetti truffati);
- Disegno di legge recante l'introduzione del reddito di cittadinanza e la riforma dei centri per l'impiego;
- Disegno di legge recante introduzione di misure fiscali agevolate per le società che riducono le emissioni inquinanti (c.d. Ires verde);
- Disegno di legge recante misure per il dissesto e il riequilibrio finanziario degli enti locali;
- Disegno di legge recante interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo;
- Disegno di legge di delega al Governo per il riordino della materia dello spettacolo e per la modifica del codice dei beni culturali;
- Disegno di legge delega di riordino del settore dei giochi;
- Disegno di legge recante disposizioni in materia di ordinamento sportivo e di professioni sportive;
- Disegno di legge recante disposizioni in materia di istruzione, università, alta formazione artistica, musicale e coreutica, ricerca e attività sportiva scolastica e universitaria, nonché di riassetto, semplificazione e codificazione della normativa dei medesimi settori.;
- Disegno di legge recante disposizioni per la modernizzazione e l'innovazione nei settori dell'agricoltura, dell'agroalimentare, del turismo e dell'ippica;
- Disegno di legge delega recante disposizioni per la riforma del Codice del Lavoro.

Si fa presente che i disegni di legge, già dichiarati collegati nella NadeF 2018 alla manovra 2019-2021, ma non riproposti tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio 2020-2022 dalla NadeF 2019 in esame, cessano di essere collegati.

1. IL QUADRO MACROECONOMICO

La Nota di aggiornamento del DEF 2019 presenta una revisione al ribasso delle stime sull'andamento dell'economia italiana per l'anno in corso e per il triennio successivo rispetto alle previsioni formulate nel DEF di aprile, in considerazione del permanere di una sostanziale debolezza degli indicatori congiunturali per la seconda parte dell'anno, dovuta al fatto che l'indebolimento del ciclo economico mondiale, considerato fino a pochi mesi fa un fenomeno temporaneo, sembra ora invece destinato ad incidere sulla dinamica della crescita economica anche nel medio periodo.

1.1. La congiuntura internazionale e l'area dell'euro

Lo **scenario macroeconomico internazionale** illustrato nella Nota evidenzia come, nella prima metà del 2019, sia **proseguito il rallentamento del ciclo economico mondiale** già in corso dall'inizio dell'anno scorso.

Il rallentamento interessa pressoché tutte le **economie avanzate**, specialmente quelle maggiormente esposte alla **flessione degli investimenti e del commercio mondiale**. Le tensioni commerciali tra Stati Uniti e Cina, il permanere del rischio di uscita senza accordo del Regno Unito dall'Unione Europea, la crisi del mercato dell'auto, il rallentamento di alcune grandi economie emergenti determinano – si legge nella Nota - una contrazione della domanda mondiale non soltanto nel breve ma anche nel medio termine, riducendo la produttività e gli incentivi ad investire.

Le più recenti indagini congiunturali tracciano un trend di costante indebolimento dell'attività economica anche per i prossimi mesi, destinato ad incidere, secondo i maggiori previsori, sulla dinamica della crescita economica anche nel **medio periodo**.

La moderazione del ritmo di crescita anche degli Stati Uniti, maturata di recente, aggiunge incertezza riguardo ai tempi di avvio di graduale ripresa delle prospettive globali.

Le più recenti previsioni dell'OCSE, diffuse nell'[*Interim Economic Outlook*](#) del 19 settembre scorso, ipotizzano una crescita globale in deciso rallentamento, con il **PIL mondiale** al 2,9 per cento nel 2019 e al 3,0 per cento nel 2020, rispetto al 3,6 per cento registrato lo scorso anno.

Riguardo agli **Stati Uniti**, le prospettive per i prossimi mesi sembrano orientate verso un'ulteriore decelerazione dell'economia USA, che non è soltanto la naturale evoluzione di un ciclo ormai maturo, ma che risente anche del rallentamento globale innescato dalle tensioni commerciali e geopolitiche. I margini espansivi di politica fiscale appaiono limitati. Secondo le previsioni, la

crescita del PIL americano nel 2019 si fermerà all'1,8 per cento, oltre 1 punto al di sotto del risultato dello scorso anno (2,9 per cento).

Anche riguardo alla **Cina**, sebbene i risultati macroeconomici mostrino tassi di espansione ancora robusti, nel corso di quest'anno si sono accentuati i segnali di decelerazione, con una crescita del PIL tendenziale nel secondo trimestre al 6,2 per cento, facendo registrare il ritmo di espansione più contenuto degli ultimi 17 anni. Anche se la domanda interna continua a sostenere la crescita, la Cina si trova a dover fronteggiare le ripercussioni della guerra commerciale con gli Stati Uniti, sia quelle derivanti dalla stretta al sistema creditizio, fattori questi hanno portato l'OCSE a rivedere al ribasso le proprie stime, al 6,1 per cento quest'anno e al 5,7 per cento nel 2020.

Il rallentamento del commercio mondiale e della Cina si ripercuotono anche sull'economia del **Giappone**, che ha rallentato nel secondo trimestre dell'anno. In assenza di un miglioramento del contesto internazionale, si stima una ulteriore moderazione della crescita anche nel prossimo anno; secondo l'OCSE, la crescita del PIL rallenterà dall'1,0 per cento nel 2019 allo 0,6 per cento nel 2020.

In questo contesto internazionale, anche l'**Area dell'Euro**, che pure aveva registrato una performance migliore delle attese nel primo trimestre, con una crescita dello 0,4 per cento rispetto al trimestre precedente, registra un rallentamento, dovuto all'impatto delle tensioni commerciali internazionali e alla flessione del settore manifatturiero.

Il quadro delle **variabili esogene** sottostanti la Nota di aggiornamento 2019 risulta dunque, nel complesso, **meno favorevole** rispetto a quello presentato nel DEF. In particolare, il rallentamento del commercio mondiale nel corso di quest'anno, più marcato del previsto, ha determinato una consistente revisione al ribasso della previsione di crescita del commercio internazionale per tutto il periodo di previsione.

Tabella 1. Esogene internazionali

(variazioni percentuali)

| | 2018 Cons. | 2019 | | 2020 | | 2021-2022 | |
|---|---------------|------|------------|------|------------|-----------|------------|
| | | DEF | Nota | DEF | Nota | DEF | Nota |
| Commercio internazionale | 3,7 | 2,5 | 0,6 | 3,7 | 1,7 | 3,8 | 3,3 |
| Prezzo del petrolio (USD/barile, futures, Brent) | 71,3 | 64,8 | 63,3 | 64,6 | 57,3 | 62,9 | 56,3 |
| Cambio dollaro/euro | 1,18 | 1,13 | 1,12 | 1,13 | 1,11 | 1,13 | 1,11 |

Fonte: Nota di aggiornamento del DEF 2019 (30 settembre 2019).

Nel nuovo quadro delle variabili esogene, la revisione al **ribasso** della crescita del **commercio internazionale**, causata dall'indebolimento della domanda mondiale, è particolarmente marcata nel 2019 e nel 2020 (rispettivamente, di **0,9 punti** percentuali nel **2019** e di **2,2 punti** nel 2020 rispetto a quanto prospettato in primavera), per via dell'intensificarsi delle **tensioni commerciali** tra USA e Cina che continuano a generare incertezza a livello globale.

Si prevede inoltre una graduale **riduzione del prezzo del petrolio** - che si basa sui prezzi dei contratti *future* sul greggio - che, dai 63,3 dollari al barile del 2019, raggiungerebbe i 56,4 dollari nel 2022. La crescita prevista della domanda globale di petrolio è moderata, con rischi al ribasso. Secondo la Nota, se non si verificheranno shock di offerta, la tendenza del mercato indica un sostanziale eccesso di offerta a causa dell'aumento della produzione dei paesi non-OPEC.

Per quanto riguarda le prospettive sul tasso di **cambio dollaro/euro**, il profilo utilizzato nella previsione, pari a 1,12 nel 2019 e a 1,11 a partire dal 2019, è **più debole** rispetto al DEF. Nel mercato dei cambi, l'euro si è deprezzato nel corso del 2019 nei confronti del dollaro e, marginalmente, su base ponderata, verso le principali valute. Tuttavia, rileva la Nota, il deprezzamento dell'euro rispetto al dollaro è più che compensato dall'apprezzamento dell'euro nei confronti di sterlina e Yuan.

Nel complesso, la Nota rileva come, per i prossimi anni, i **rischi** associati a un deterioramento ulteriore del quadro internazionale **restano elevati**. I **fattori geopolitici** - dalla 'guerra dei dazi' alle tensioni mediorientali, il rischio di una *no-deal Brexit* e quello di uno shock di offerta nel mercato del petrolio - preoccupano imprese e consumatori e hanno già causato una caduta di investimenti e consumi durevoli nelle principali economie.

Gli indicatori più recenti segnalano un ulteriore indebolimento dell'attività economica e delle aspettative delle imprese, soprattutto nel **manifatturiero**. Inoltre, secondo recenti indagini congiunturali³, al peggioramento già in atto del manifatturiero inizierebbe ad affiancarsi il deterioramento dei servizi, con un ulteriore indebolimento delle prospettive future.

Per contrastare il peggioramento del ciclo economico, le principali banche centrali hanno peraltro avviato un percorso di una **politica monetaria** più accomodante, che garantisce condizioni finanziarie fortemente migliorate, sia in termini di quotazioni nei mercati azionari, sia in termini di tassi di interesse a breve e a lungo termine.

La Fed, a luglio, ha deliberato la prima riduzione in dieci anni del tasso sui *fed funds*, intervenendo poi a settembre per un ulteriore taglio dei tassi di *policy* di 0,25 punti percentuali, che ora si attestano tra l'1,75 e il 2 per cento. In Europa, la BCE ha ridotto il tasso sui depositi delle banche ed ha lasciato invariati il tasso principale allo 0,0 per cento e quello sui prestiti marginali allo 0,25 per cento. Anche sul fronte asiatico, le Banche centrali di Cina e Giappone sembrano avviate su un percorso di politica monetaria più accomodante, sebbene per il momento - rileva la Nota - si siano limitate ad interventi marginali. Negli ultimi mesi, anche

³ La Nota riporta le rilevazioni più recenti del *Global composite Purchasing Managers' Index* (PMI).

le banche centrali di India, Tailandia, Nuova Zelanda ed Indonesia hanno abbassato i tassi in misura superiore alle attese.

Il profilo della revisione delle variabili esogene esposto nella Nota è **coerente** con le valutazioni espresse dai principali **istituti previsori**. Come sottolinea la Nota, si inizia a riscontrare una graduale convergenza delle previsioni ufficiali con le aspettative dei mercati che già da alcuni mesi stanno scontando, nelle proiezioni sui tassi di interesse, sulle valute e sul prezzo del petrolio, una **fase più prolungata di debolezza** del ciclo economico ed un intensificarsi dei **rischi al ribasso**.

Le più recenti previsioni dell'**OCSE**, diffuse nell'*Interim Economic Outlook* del 19 settembre, ipotizzano come già detto, una crescita globale meno sostenuta nel biennio 2019-2020 (rispettivamente, **2,9 e 3,0 per cento**), con una revisione al ribasso dell'ordine di 0,3-0,4 punti percentuali. La crescita è stata rivista in quasi tutte le economie del G20 nel 2019 e nel 2020, in particolare in quelle più esposte al declino del commercio e degli investimenti globali che si è verificato quest'anno.

Le proiezioni del Fondo monetario internazionale (**FMI**), diffuse a luglio nel *(WEO) Update*, ipotizzavano invece una crescita del PIL mondiale più sostenuta al 3,2 per cento nel 2019 e al 3,5 per cento nel 2020 (-0,1 punti percentuali rispetto a quanto previsto nel *WEO* di aprile).

Tabella 2. Previsioni del PIL mondiale

| | <i>(variazioni percentuali)</i> | | |
|------------------------------|---------------------------------|-------------|-------------|
| | 2018 | 2019 | 2020 |
| OCSE – settembre 2019 | 3,6 | 2,9 | 3,0 |
| FMI - luglio 2019 | 3,6 | 3,2 | 3,5 |

Fonte: FMI, *WEO Update* (23 luglio 2019); OCSE, *Interim Economic Outlook* (19 settembre 2019).

I recenti sviluppi economici e finanziari suggeriscono – secondo le valutazioni dell'**OCSE** – che la crescita globale è destinata a rimanere debole e che il rallentamento del PIL e delle prospettive di crescita commerciale probabilmente **persisteranno più a lungo** di quanto precedentemente previsto, con un ulteriore calo della fiducia, un aumento dell'incertezza politica e la persistente debolezza degli investimenti.

L'OCSE prevede inoltre l'intensificarsi dei **rischi al ribasso**. La produzione del settore dei servizi ha finora resistito a causa della solida domanda dei consumatori, ma la **debolezza** persistente nei settori **manifatturieri** affievolirà la domanda di lavoro, i redditi delle famiglie e la spesa. Si stanno intensificando i rischi di un rallentamento più marcato e più prolungato della crescita in **Cina**. Persiste l'incertezza riguardo ai tempi e alla natura del **ritiro del Regno Unito** dall'Unione europea. Un'uscita senza accordo sarebbe costosa nel breve termine, spingendo potenzialmente il Regno Unito alla recessione nel 2020 e riducendo la crescita in Europa. Rimangono, infine, significative vulnerabilità dei mercati

finanziari a causa delle tensioni tra rallentamento della crescita, debito elevato e deterioramento della qualità del credito.

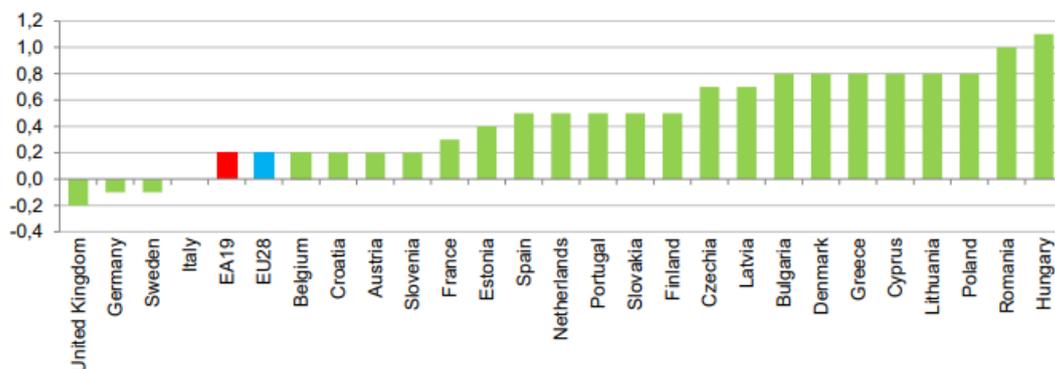
L'area euro

Per ciò che concerne specificamente l'**Area dell'Euro**, la Nota sottolinea come l'Eurozona abbia fortemente **risentito** delle **tensioni commerciali**, soprattutto in quei Paesi il cui sistema produttivo è fortemente incentrato sulla produzione **manifatturiera**, quali Germania e Italia. Inoltre, le economie dell'area stanno risentendo sensibilmente anche del rallentamento dell'economia britannica a causa del clima di incertezza generato dalla **Brexit**. Malgrado gli sviluppi più recenti abbiano in parte ridimensionato il rischio di uscita senza accordo con l'UE (*no-deal Brexit*), la Nota sottolinea come anche il solo prolungarsi della fase di stallo delle trattative, attraverso un posticipo della scadenza per il raggiungimento di un accordo, continui ad incidere negativamente su aspettative delle imprese e piani di investimento.

I **dati congiunturali**, riportati dalla Nota, registrano il rallentamento della crescita del PIL dell'Area nel corso della prima parte del 2019, che è scesa allo 0,2% nel secondo trimestre, rispetto allo 0,4 per cento registrato nel primo trimestre, in presenza di un forte rallentamento delle esportazioni.

Nel [Comunicato EUROSTAT](#) del 6 settembre 2019, la crescita nel **II trimestre** mostra **andamenti differenziati** tra i vari Paesi dell'Area. La crescita del PIL reale è aumentata sul trimestre precedente in Ungheria (+1,1%), che ha registrato il livello di crescita più elevato, seguita dalla Romania (+1,0%), da Bulgaria, Danimarca, Grecia, Cipro, Lituania e Polonia (+0,8%). Anche **Francia** e Spagna hanno registrato una crescita nel II trimestre, ma con tassi in **decelerazione**. Il PIL reale nel II trimestre è invece **diminuito** rispetto al trimestre precedente nel Regno Unito (-0,2%), in **Germania** e Svezia (entrambi -0,1%), mentre in **Italia** si è verificata la **stagnazione**.

Figura 1. Incremento del PIL dei paesi europei nel secondo trimestre del 2019



Fonte: Eurostat, Newsrelease Euroindicators – n. 137/2019 – 6 settembre 2019

In considerazione di questi fattori, le [proiezioni macroeconomiche formulate dagli esperti della Banca Centrale Europea](#) a inizio settembre, indicano un tasso di crescita del PIL dell'area euro in termini reali del **1,1** per cento nel **2019**, dell'**1,2** per cento nel 2020 e dell'**1,4** per cento nel **2021**, in un'ottica in cui i **rischi al ribasso** per la previsione sono valutati più accentuati di quelli al rialzo.

Queste previsioni scontano una leggera revisione al ribasso per il **2019** (nell'ordine di circa **-0,1 punti percentuali**) e **per il 2020 (-0,2 punti percentuali)** rispetto a quanto ipotizzato dalla BCE a giugno.

Le prospettive a breve termine si sono deteriorate – afferma la BCE - per l'indebolimento degli indicatori del clima di fiducia e le perduranti incertezze su scala internazionale; ciò ha determinato per il 2019 e il 2020 revisioni al ribasso, che per il 2020 sono principalmente riconducibili a effetti di trascinamento. Oltre il breve periodo, l'impatto degli shock esterni negativi è sostanzialmente compensato da quello delle più favorevoli condizioni di finanziamento e dei ribassi delle quotazioni petrolifere.

In particolare, la **BCE** conferma l'attenuazione dell'espansione dell'economia nell'area dell'euro, in particolare nel secondo trimestre del 2019, in cui la crescita del PIL in termini reali è stata sostenuta principalmente da un incremento nella domanda interna, ma frenata dalle esportazioni nette. La **domanda interna** ha continuato a rappresentare la principale determinante dell'attività economica e la componente del PIL che ha maggiormente sostenuto la crescita dall'inizio del 2018, quando il prodotto in termini reali ha cominciato a indebolirsi. L'andamento moderato è dunque essenzialmente riconducibile a un indebolimento della domanda estera. Dal lato della produzione, l'attenuarsi dell'attività economica nel secondo trimestre del 2019 è spiegato dalla crescita negativa nel **settore manifatturiero** dovuta sia alle controversie commerciali su scala internazionale, sia agli andamenti specifici dei vari paesi. Prosegue la ripresa dei mercati del **lavoro** nell'area dell'euro, sebbene a un ritmo moderato, che continua a trainare i **consumi privati**: l'aumento del reddito da lavoro sostiene la spesa per consumi, e ciò si riflette anche in un livello di fiducia dei consumatori ancora solido. Gli **investimenti** delle imprese dovrebbero continuare a essere sostenuti dalle condizioni di finanziamento accomodanti, sebbene le modeste aspettative sugli utili indichino una certa moderazione. I più recenti indicatori economici e gli ultimi risultati delle indagini confermano il persistere di **rischi al ribasso** per le prospettive di crescita economica dell'area dell'euro ([Bollettino Economico](#) n. 6 del 26 settembre 2019).

Secondo il più recente Comunicato ISTAT sulle prospettive di crescita dell'Area euro ([Euro Zone Economic Outlook](#), del 1 ottobre 2019), per i **prossimi mesi** gli indicatori compositi sull'andamento dell'economia e quelli di fiducia confermano la persistenza di un **quadro di difficoltà economiche nell'Area euro**. I maggiori **rischi** per le prospettive sono legati alle turbolenze geopolitiche: l'accresciuta incertezza derivante dai

conflitti commerciali a livello globale, gli sviluppi politici legati a un aumento delle probabilità di una *hard-Brexit* e i recenti attacchi terroristici alla produzione petrolifera. Il proseguimento della fase di rallentamento del commercio internazionale potrebbe produrre ulteriori effetti negativi sulle esportazioni e sull'attività manifatturiera dei principali paesi europei, in particolare la Germania.

In tale contesto – riporta la Nota – la **politica monetaria** dell'area rimarrà espansiva. Dato il peggioramento delle prospettive di crescita e il mantenimento di livelli contenuti dell'inflazione moderata (1,0 per cento tendenziale in agosto), la Banca centrale europea (BCE) ha infatti recentemente annunciato un nuovo programma di stimoli con un **taglio del tasso sui depositi** e un **ritorno al *Quantitative easing***, prevedendo acquisti di titoli al ritmo di 20 miliardi al mese a partire dal prossimo 1° novembre, senza un termine prestabilito, ma per il tempo necessario “a rinforzare l'impatto dei tassi”.

L'intonazione espansiva nella politica monetaria delle principali banche centrali concorre a spiegare, sul fronte dei mercati finanziari, la tendenza al ribasso dei rendimenti a lungo termine dei **titoli sovrani** dei Paesi dell'area dell'euro nel corso del 2019. Nel mese di agosto il rendimento medio (ponderato per il PIL) dei titoli sovrani a dieci anni dell'area dell'euro è risultato sostanzialmente nullo (-0,02 per cento). Anche i differenziali di rendimento sui titoli sovrani dei Paesi dell'area dell'euro rispetto al Bund tedesco si sono in genere ridotti.

Relativamente alle prospettive di crescita dei **singoli paesi dell'Area dell'euro**, si riportano le previsioni espresse dai principali **istituti internazionali**.

Tabella 3. Previsioni di crescita del PIL nei Paesi dell'area Euro

(variazioni percentuali)

| | 2018 | OCSE <i>Interim</i> settembre 2019 | | UE – <i>Summer forecast</i> luglio 2019 | | FMI -WEO <i>Update</i> luglio 2019 | |
|------------------|------------|---------------------------------------|------------|--|------------|---------------------------------------|------------|
| | | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 |
| Italia | 0,9 | 0,0 | 0,4 | 0,1 | 0,7 | 0,1 | 0,8 |
| Francia | 1,7 | 1,3 | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,3 | 1,4 |
| Germania | 1,4 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 1,4 | 0,7 | 1,7 |
| Area euro | 1,9 | 1,1 | 1,0 | 1,2 | 1,4 | 1,3 | 1,6 |
| Regno Unito | 1,4 | 1,0 | 0,9 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,4 |
| USA | 2,9 | 2,4 | 2,0 | 2,4* | 1,9* | 2,6 | 1,9 |

* Previsioni di maggio 2018 (UE, *Spring Economic Forecasts 2019*)

In particolare, l'OCSE, [nell'Interim](#) del 19 settembre, prevede che la **crescita** dell'area dell'euro rimanga contenuta, più moderata di quanto stimato dagli

esperti BCE, all'**1,1%** nel **2019** e all'**1,0%** nel **2020** (con una **revisione di -0,1 e -0,4 punti** percentuali in ciascun anno). La crescita salariale e le politiche macroeconomiche accomodanti, incluso un moderato allentamento fiscale, supportano la spesa delle famiglie, ma l'incertezza politica, la domanda esterna debole e la scarsa fiducia continuano a pesare su investimenti ed esportazioni. La crescita è destinata a rimanere più **debole in Germania e in Italia** rispetto al resto dell'area dell'euro, riflettendo la loro maggiore esposizione alla flessione del commercio globale e le dimensioni relative dei loro settori manifatturieri. Si prevede che la crescita in **Francia** rimanga relativamente resiliente, aiutata dal sostegno ai redditi delle famiglie da tagli fiscali e altre misure fiscali.

1.2. Recenti andamenti dell'economia italiana

Relativamente all'anno in corso, la Nota mette in rilievo l'esiguità del recupero dell'economia italiana nei primi mesi del 2019, dopo la flessione della seconda metà del 2018, ed il permanere di una sostanziale **debolezza degli indicatori congiunturali** anche per la seconda metà dell'anno.

Secondo i dati diffusi dall'**ISTAT**, nell'anno in corso il PIL ha registrato una crescita dello **0,1 per cento** sia nel primo che nel secondo trimestre dell'anno, rispetto ai trimestri precedenti.

La sostanziale **stagnazione** dell'attività economica nel 2019 è determinata – spiega la Nota – da una crescita della **domanda interna molto contenuta** e dall'apporto negativo dovuto all'accelerazione del processo di **decumulo delle scorte** da parte delle imprese, già in atto dal secondo trimestre 2018. Un contributo positivo è invece fornito dalle **esportazioni nette**.

In particolare, riguardo alla **domanda interna**, la Nota mette in evidenza come nei primi due trimestri dell'anno il tasso di crescita dei **consumi delle famiglie** sia stato più debole delle attese (0,4 per cento in media d'anno), registrando il livello **più basso dal 2014**. Anche il ritmo di crescita degli **investimenti** è debole in confronto al 2018. Dopo il calo registrato nel primo trimestre del 2019, gli investimenti hanno mostrato una ripresa, in particolare quelli in impianti e in macchinari, che ha compensato la contrazione d'inizio anno. Ma nonostante il rimbalzo del secondo trimestre, gli investimenti nel settore manifatturiero restano deboli, risentendo in particolare del deterioramento delle aspettative sulla domanda estera sulla quale incide, soprattutto a livello europeo, il rallentamento dell'industria tedesca, specialmente nella filiera dell'auto.

In base al Comunicato **ISTAT** del 4 ottobre 2018, sui [Conti economici trimestrali](#), nel II trimestre del 2019 il **PIL**, espresso in valori concatenati con anno di riferimento 2015, corretto per gli effetti di calendario e destagionalizzato,

è aumentato dello **0,1%** rispetto al trimestre precedente, confermando il *trend* già registrato nel primo trimestre. La variazione acquisita per il 2019 è pari a +0,1%.

Rispetto al trimestre precedente, tutti i principali aggregati della **domanda interna** registrano aumenti, con una **crescita** dello 0,1% dei consumi finali nazionali e dello 0,4% degli investimenti fissi lordi. Le importazioni e le esportazioni sono cresciute, rispettivamente, dello 0,9% e dell'1,2%.

La **domanda nazionale**, al netto delle scorte, ha contribuito per +0,1 punti percentuali alla crescita del Pil, con apporti nulli dei consumi sia delle famiglie che delle AP, e di +0,1 punti degli investimenti fissi lordi. Anche il contributo della **domanda estera** netta è stato positivo per 0,1 punti percentuali.

Per quanto concerne il commercio con l'estero, la Nota sottolinea come, nella prima metà dell'anno, le **esportazioni** abbiamo mostrato una sostanziale tenuta nonostante le tensioni innescate dalle politiche commerciali di Stati Uniti e Cina. La Nota valuta che, nel complesso dell'anno in corso, le esportazioni italiane forniranno un **contributo alla crescita positivo**, diversamente dall'anno precedente, ma i mesi finali dell'anno potrebbero registrare andamenti meno favorevoli in confronto al primo semestre.

Sebbene si profili, secondo la Nota, una **decelerazione dell'export nella seconda metà dell'anno**, la modesta crescita delle importazioni - derivante dalla debolezza della domanda interna - darebbe luogo ad un **impatto netto** del commercio estero sulla crescita del PIL di **0,6 punti percentuali**. Grazie anche ad un andamento favorevole dei prezzi energetici e degli altri prezzi all'importazione, il *surplus* delle partite correnti della bilancia dei pagamenti quest'anno salirebbe al 2,7 per cento del PIL, dal 2,5 per cento del 2018.

Riguardo all'*export*, la Nota espone, in un apposito approfondimento, la buona tenuta delle esportazioni italiane nella prima metà del 2019, confermata dai primi dati disponibili sulla seconda metà, che riportano una **performance favorevole dell'export italiano** (*cfr.* sul punto, il *Box alla fine del paragrafo*).

Il rallentamento dell'attività economica nel 2019 – sottolinea la Nota - è legato principalmente al venir meno del contributo del **comparto manifatturiero**, la cui espansione è stata robusta fino a tutto il 2017. Tale settore è quello che sta risentendo maggiormente della decelerazione del commercio internazionali e anche del sensibile calo della produzione tedesca.

Nei primi sette mesi di quest'anno, la produzione del **manifatturiero** e le esportazioni di beni di consumo non durevoli hanno registrato un andamento positivo, mentre i beni strumentali e i beni di consumo durevoli (in particolare l'auto) hanno subito una contrazione. La Nota segnala,

tuttavia, che in termini di produzione manifatturiera l'Italia ha tenuto il passo nel 2019 con il resto dell'Area euro, registrando fra l'altro una flessione inferiore a quella della Germania. Viceversa, il settore dei **servizi** ha presentato un andamento più debole in Italia rispetto alla media degli altri paesi dell'area euro, risentendo maggiormente della bassa crescita della domanda interna.

Nel complesso, dunque, gli andamenti più recenti confermano – secondo la Nota - che l'industria, pur colpita da un'evoluzione negativa della produzione e degli interscambi a livello internazionale, non ha registrato un arretramento nei confronti dell'Area.

Nel valutare le prospettive cicliche di breve termine, la Nota sottolinea tuttavia che la flessione della crescita della produzione industriale, che si sta recentemente registrando anche negli USA e in Cina, incide negativamente sulle **valutazioni delle imprese manifatturiere** a livello internazionale, che **restano** dunque **pessimistiche**.

I settori dei servizi e delle costruzioni, che hanno sostenuto la crescita dell'economia europea, stanno mostrando segnali di rallentamento e i fattori geopolitici, quali le tensioni commerciali e politiche (USA e Cina) e gli shock di offerta nel mercato del petrolio in Medioriente, preoccupano le imprese e i consumatori, determinando una riduzione degli investimenti e delle scorte e dei consumi durevoli.

Le informazioni congiunturali più recenti indicano una *performance* ancora debole dell'attività manifatturiera. In luglio la produzione industriale si è ridotta oltre le attese e in prospettiva ci si attende una variazione negativa dell'indice nel complesso del terzo trimestre rispetto a quello precedente. L'indice di **fiducia** delle imprese manifatturiere è peggiorato ulteriormente in agosto, risentendo del deterioramento dei giudizi sugli ordini e sulle attese di produzione. Anche dal lato dei consumatori, nell'indagine di settembre migliora il clima di fiducia complessivo e quello relativo alla situazione personale e alle prospettive future, ma peggiorano le valutazioni sulla situazione economica del Paese e le intenzioni d'acquisto di beni durevoli.

I dati congiunturali diffusi dall'**ISTAT nel mese di settembre** confermano queste tendenze.

L'indice destagionalizzato della **produzione industriale** ([Comunicato](#) del 10 settembre 2019) ha segnato a **luglio** una flessione (**-0,7%** rispetto a giugno), con diminuzioni congiunturali in tutti i comparti. L'unico aumento congiunturale si registra per l'energia (+1,3%). Nella media del trimestre maggio-luglio, il livello della produzione registra una flessione dello 0,3% rispetto ai tre mesi precedenti.

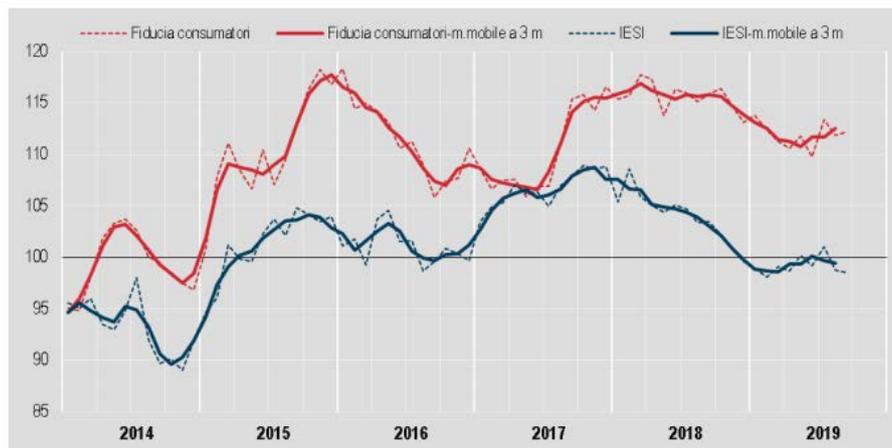
Anche il **fatturato** dell'industria ([Comunicato](#) Istat 18 settembre 2019) registra due flessioni mensili consecutive a giugno e a luglio (la diminuzione di mezzo punto percentuale di giugno si è ripetuta anche a luglio). Anche gli **ordinativi**

registrano una riduzione congiunturale a luglio (-2,9%), che segue la flessione del mese precedente (-0,9%).

Il settore delle costruzioni mostra alcuni segnali positivi, registrando nel primo semestre una crescita media del valore aggiunto pari al 3,3 per cento, che resta tuttavia inferiore alla media dell'area euro (4,1 per cento). A livello congiunturale, sia a giugno che a luglio, la **produzione nelle costruzioni** ([Comunicato](#) Istat 19 settembre 2019) è aumentata dello 0,1 per cento, sebbene nella media del trimestre maggio-luglio, abbia segnato una contrazione del 2,3% rispetto al trimestre precedente. Nel settore immobiliare, nel II trimestre 2019 l'indice dei [prezzi delle abitazioni](#) (IPAB) acquistate dalle famiglie, sia per fini abitativi sia per investimento, è aumentato (+1,3% rispetto ai primi tre mesi dell'anno) a causa di miglioramenti per i prezzi delle abitazioni esistenti (+1,5%), mentre i prezzi delle abitazioni nuove sono in leggera flessione (-0,1%). Questi andamenti si manifestano in un contesto di crescita dei volumi di compravendita che, sebbene con un ritmo inferiore rispetto al primo trimestre del 2019, si conferma anche nel secondo trimestre. Come evidenziato anche dalla Nota, l'incremento tendenziale registrato dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate per il settore residenziale è del +3,9% nel secondo semestre, dopo il +8,8% del primo trimestre).

Relativamente agli [indici di fiducia](#), le indagini congiunturali disponibili ([Comunicato](#) ISTAT del 27 settembre 2019) stimano un moderato aumento dell'indice del clima di fiducia dei **consumatori** a settembre 2019 (che passa da 111,9 a 112,2). Per le **imprese** si registra invece un nuovo indebolimento del clima di fiducia. La flessione di settembre è trainata dal settore manifatturiero, in calo per il quarto mese consecutivo (da 99,6 a 98,8), e dal commercio al dettaglio (109,9 a 107,6). I segnali positivi riguardano il settore dei servizi (da 97,4 a 98,5) e, soprattutto, il comparto delle costruzioni (da 140,4 a 143,2).

Figura 2. Clima di fiducia dei consumatori e delle imprese italiane (IESI)



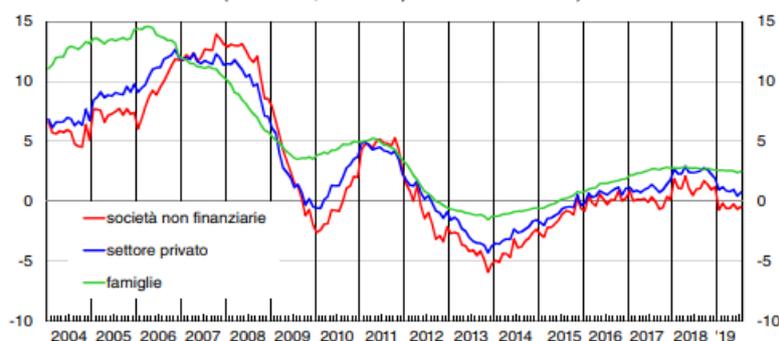
Fonte: ISTAT, [Fiducia dei consumatori e delle imprese](#) (27 settembre 2019).

Per quanto concerne l'**offerta di credito**, la Nota evidenzia che le condizioni di accesso al credito sono risultate **meno favorevoli** nella prima

parte del 2019, e i dati sui nuovi prestiti alle imprese riferiti a luglio hanno mostrato un ulteriore calo rispetto allo stesso mese dell'anno precedente. Nel primo semestre del 2019, l'andamento dei prestiti al settore privato si è indebolito soprattutto sul fronte dei prestiti alle società non finanziarie, che segna variazioni lievemente negative su base annua, mentre il credito bancario alle famiglie presenta una variazione tendenziale positiva (+2,5 per cento).

Figura 2. Prestiti bancari al settore privato

(dati mensili; variazioni percentuali sui 12 mesi)



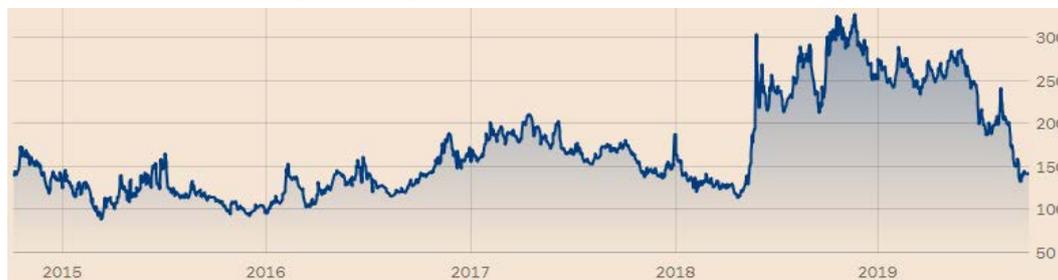
Fonte: segnalazioni di vigilanza.

(1) I prestiti includono le sofferenze e i pronti contro termine, nonché la componente di quelli non rilevati nei bilanci bancari in quanto cartolarizzati. Le variazioni percentuali sono calcolate al netto di riclassificazioni, variazioni del cambio, aggiustamenti di valore e altre variazioni non derivanti da transazioni; sono escluse le operazioni condotte con le controparti centrali

Fonte: Banca d'Italia – [L'economia italiana in breve](#), n. 149 – settembre 2019

Nel quadro di peggioramento del ciclo economico, la Nota mette in evidenza il **miglioramento delle condizioni finanziarie**, in termini di tassi di interesse e di quotazioni nei mercati azionari. In particolare, gli *spread* sui titoli corporate e bancari si sono notevolmente ristretti e, per quanto riguarda l'Italia, la Nota sottolinea come il differenziale contro il Bund è quasi tornato al livello medio dei primi quattro mesi del 2018, con il rendimento a dieci anni al livello più basso mai registrato.

Figura 4. Spread BTP Italia-BUND 10 anni



Fonte: Il Sole 24 Ore Mercati

Il recupero dei mercati finanziari italiani è considerato nella Nota uno sviluppo decisamente positivo per l'economia nazionale. Secondo la NadeF,

se la percezione di minore incertezza evidenziata dal **restringimento dello spread sovrano** si diffonderà dai mercati finanziari anche ai consumatori e alle imprese, traducendosi in maggiore domanda di credito, la domanda interna potrebbe rafforzarsi anche in presenza di un quadro internazionale ancora difficile.

Nel complesso, dal momento che gli indicatori ciclici non fanno ancora intravedere una chiara inversione di tendenza del ciclo internazionale, la previsione di crescita per il 2019 del **PIL reale** viene **ridotta allo 0,1 per cento**, rispetto allo 0,2 indicato nel quadro programmatico del DEF, in considerazione sia dell'esiguità del recupero registrato dal PIL rispetto al quarto trimestre del 2018 (appena 0,15 punti percentuali in termini reali) sia del permanere di una sostanziale debolezza degli indicatori congiunturali nel secondo semestre dell'anno.

Le valutazioni più recenti riportate dalla Nota indicano, infatti, una crescita del PIL intorno allo **zero nel terzo trimestre** ed un intervallo di **0,0-0,2 per cento** per la crescita trimestrale negli **ultimi tre mesi** dell'anno.

Secondo la Nota, l'attività economica continuerà a subire gli effetti delle **turbolenze geopolitiche**, dovute al rallentamento della produzione industriale tedesca, all'inasprimento delle tensioni commerciali tra Stati Uniti e Cina e al perdurare dell'incertezza riguardo la "Brexit". A tali fattori esogeni, si aggiunge la previsione di una **crescita ancora debole della domanda interna**, ed in particolare dei consumi, anche nella seconda parte dell'anno, inferiore rispetto a quanto previsto nel quadro programmatico del DEF.

Le precedenti stime dei consumi si basavano, infatti - ricorda la Nota - sulle valutazioni ex ante dell'impatto dei provvedimenti di **Quota 100 e Reddito di Cittadinanza**. Rispetto alle iniziali stime prudenziali circa la platea dei potenziali beneficiari, il numero delle effettive adesioni per entrambi i provvedimenti è risultato, per il momento, inferiore alle ipotesi.

Anche la variazione del **deflatore del PIL** viene lievemente ridotta, in conseguenza di scarse pressioni inflazionistiche e sulla base dei dati del primo semestre. Nel complesso, dunque, anche la stima di crescita del **PIL nominale** per il 2019 scende all'1,0 per cento, dall'1,2 per cento del DEF.

• Il commercio con l'estero e la *performance* delle esportazioni italiane

Il commercio con l'estero è stimato fornire, nell'anno in corso, un contributo netto positivo alla crescita del Paese. I dati disponibili evidenziano, nella prima metà dell'anno, una crescita positiva dell'*export* su base annua, trainata principalmente dai mercati *extra* UE. Nel dettaglio, l'ISTAT ([Comunicato](#) del 18 settembre 2019) rileva che **a luglio 2019**, l'*export* - pur registrando una flessione congiunturale sia verso i mercati extra Ue sia verso i

paesi Ue - **crece su base annua (+6,2%)**. La crescita è trainata dall'incremento delle vendite registrato sia per l'area *extra* Ue (+8,0%) sia, in misura minore, per quella Ue (+4,7%). I paesi che contribuiscono maggiormente all'aumento delle esportazioni sono **Svizzera** (+32,8%), **Stati Uniti** (+18,0%), Spagna (+8,9%) e Francia (+4,6%), mentre si registra una diminuzione delle vendite verso i paesi OPEC (-13,1%) e la Cina (-10,1%).

Si rinvia più diffusamente, sul punto, alla Tabella seguente, tratta dal Comunicato ISTAT, che indica i valori delle quote di *export* italiano per paesi, nel periodo considerato. Secondo tali valori, l'*export* italiano rimane principalmente orientato verso i Paesi UE (Germania 12,6 %, Francia 10,5%, Spagna 5,2% e Regno Unito 5,1%), mentre, relativamente ai Paesi extra UE, le quote di export sono principalmente orientate verso Stati Uniti (9,2%), Svizzera (4,8%) e Cina (2,8%).

| Esportazioni, importazioni e saldi della bilancia commerciale per paesi e aree geografiche e geoeconomiche. | | | | | | | | |
|---|----------------|--------------|-----------------|----------------|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Luglio 2019 | | | | | | | | |
| PAESI E AREE | ESPORTAZIONI | | | IMPORTAZIONI | | | SALDI | |
| | Quote % (a) | Variazioni % | | Quote % (a) | Variazioni % | | Milioni di euro | |
| | | Lug. 19 | Gen.- Lug.19 | | Lug. 19 | Gen.- Lug.19 | Lug. 19 | Gen.- Lug.19 |
| | | | Lug. 18 | | | Gen.- Lug.18 | | |
| Paesi Ue: | 56,3 | 4,7 | 2,6 | 59,0 | 1,0 | 0,6 | 3.575 | 11.849 |
| Area euro | 41,1 | 4,4 | 2,0 | 46,9 | 0,8 | 0,6 | 1.053 | -1.515 |
| <i>Francia</i> | 10,5 | 4,6 | 2,8 | 8,6 | -1,8 | 0,7 | 1.477 | 8.056 |
| <i>Germania</i> | 12,6 | 2,6 | 1,1 | 16,6 | 2,0 | 0,6 | -524 | -6.311 |
| <i>Spagna</i> | 5,2 | 8,9 | 2,4 | 4,9 | 4,7 | 3,5 | 571 | 1.948 |
| Regno Unito | 5,1 | 5,9 | 8,9 | 2,6 | 6,0 | -1,5 | 1.467 | 8.561 |
| Paesi extra Ue: | 43,7 | 8,0 | 4,0 | 41,0 | 2,8 | 2,8 | 4.056 | 17.861 |
| <i>Russia</i> | 1,6 | -1,0 | 0,1 | 3,3 | 16,4 | 7,2 | -664 | -4.404 |
| <i>Svizzera</i> | 4,8 | 32,8 | 14,5 | 2,6 | 20,5 | 1,5 | 1.589 | 8.662 |
| <i>Stati Uniti</i> | 9,2 | 18,0 | 9,2 | 3,8 | -0,5 | 6,6 | 2.768 | 16.429 |
| <i>Cina</i> | 2,8 | -10,1 | -1,5 | 7,3 | 15,0 | 7,8 | -2.211 | -11.383 |
| <i>Giappone</i> | 1,4 | 27,3 | 19,0 | 0,9 | -13,8 | 9,6 | 448 | 1.882 |
| OPEC | 3,8 | -13,1 | -10,9 | 6,5 | -11,5 | -13,5 | -552 | -4.592 |
| ASEAN | 1,7 | 8,9 | 4,1 | 2,0 | 2,2 | 17,4 | -10 | -730 |
| Mondo | 100,0 | 6,2 | 3,2 | 100,0 | 1,8 | 1,5 | 7.631 | 29.710 |

(a) Il valore delle quote è calcolato sul totale dei flussi di scambio con il resto del mondo per l'anno 2018.

Cumulativamente considerati, i **primi sette mesi del 2019**, registrano, rispetto ai primi sette mesi dell'anno precedente, un **aumento su base annua dell'export (+3,2%)**, determinato principalmente dalle vendite di articoli farmaceutici, chimico-medicinali e botanici (+27,9%), prodotti tessili e dell'abbigliamento, pelli e accessori (+7,9%) e prodotti alimentari, bevande e tabacco (+8,0%). L'avanzo commerciale raggiunge +29,7 miliardi (+53,5 mld al netto dei prodotti energetici).

In termini congiunturali, il mese di **luglio ha registrato una flessione** di entrambi i flussi commerciali con l'estero, più intensa per le esportazioni (-2,3 %) che per le importazioni (-0,5%). Secondo gli ultimi dati ISTAT ([Comunicato](#) del 26 settembre 2019), relativi al **commercio extra UE**, ad **agosto 2019** la **variazione congiunturale dell'export è di nuovo positiva**, sostenuta dalle vendite di prodotti energetici ed i beni intermedi.

I dati ISTAT ([Comunicato](#) del 27 settembre 2019) mostrano comunque un peggioramento della **fiducia** delle imprese manifatturiere con riferimento all'andamento

degli ordinativi esteri e alle prospettive di esportazione (cfr. Tabella successiva, che indica i giudizi sui principali ostacoli alle esportazioni).

| Fatturato all'export e ostacoli all'esportazione delle imprese manifatturiere (saldi destagionalizzati e dati grezzi) | | | | | | | | | |
|---|---|--|--|--------------------------|---------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|--------------|--|
| Periodo | Giudizi fatturato all'export ^(a) | Attese fatturato all'export ^(a) | Giudizi sui principali ostacoli alle esportazioni ^(b) | | | | | | |
| | | | Costi e prezzi più elevati | Tempi di consegna lunghi | Finanziamenti meno facili | Difficoltà di ordine amministrativo | Differente qualità prodotti | Altri motivi | |
| 2019 | | | | | | | | | |
| I-trim | -0,7 | 9,3 | 12,1 | 2,4 | 1,6 | 4,4 | 1,7 | 4,4 | |
| II-trim | -1,3 | 8,0 | 14,0 | 3,0 | 1,5 | 4,5 | 2,0 | 4,4 | |
| III-trim | -2,4 | | 12,6 | 2,8 | 1,9 | 4,8 | 2,0 | 4,6 | |
| (a) Saldi destagionalizzati | | | | | | | | | |
| (b) Percentuali delle risposte, dati grezzi | | | | | | | | | |

Nel richiamare la *performance* delle esportazioni italiane nella prima metà dell'anno, la NADEF evidenzia che le **crescenti misure protezionistiche**, i dazi statunitensi imposti sulle importazioni di acciaio e alluminio hanno influito direttamente su meno dello 0,2 per cento sul valore complessivo delle esportazioni italiane di beni. Tuttavia, l'eventuale inclusione del settore **automobilistico** toccherebbe un ulteriore 1,0 per cento delle esportazioni italiane e, considerando le relazioni economiche internazionali, il 10 per cento del valore aggiunto di tale comparto sarebbe influenzato da tali misure.

Si rileva altresì che la robusta crescita delle esportazioni verso il Regno Unito riflette acquisti preventivi motivati dall'incombere della *Brexit* e beneficia i principali prodotti del *Made in Italy* (moda, alimentari, macchinari e mezzi di trasporto), unitamente agli articoli farmaceutici).

Infine, l'entrata in vigore dell'[accordo di libero scambio tra l'UE e il Giappone](#) (avvenuta il 1° febbraio 2019) ha agevolato le vendite italiane in questo Paese, con uno degli incrementi più elevati dell'ultimo decennio. Ne hanno beneficiato soprattutto i prodotti alimentari, del tessile e abbigliamento (rispettivamente del 47,5 e del 24 per cento) e i mezzi di trasporto (16 per cento).

A tal proposito, appare opportuno evidenziare che, sul quadro attuale delle relazioni commerciali internazionali e dunque sull'andamento dell'*export*, anche italiano, è destinata ad incidere la decisione dell'OMC del **2 ottobre scorso (DS316)** sulla legittimità ed il livello **delle contromisure che gli Stati Uniti possono richiedere nei confronti dell'Unione europea** e di alcuni Stati membri dell'UE in risposta alle misure da questi intraprese concernenti il **commercio di grandi aeromobili civili** (sussidi europei erogati ad Airbus). Gli Stati Uniti sono stati legittimati a chiedere all'organismo di risoluzione delle controversie (WTO DSB) l'autorizzazione ad adottare contromisure nei confronti dell'Unione europea e di alcuni Stati membri, ad un livello non superiore, in totale, a **7,496 miliardi di dollari** all'anno.

1.3. Il quadro macroeconomico nazionale

La Nota di aggiornamento presenta **due scenari di previsioni macroeconomiche**, uno tendenziale e l'altro programmatico, coerenti con lo scenario aggiornato riguardante le variabili esogene internazionali.

Le previsioni del **quadro tendenziale** incorporano gli effetti sull'economia del quadro normativo vigente che – precisa la Nota – **include**

gli effetti sull'economia delle **clausole di salvaguardia** che prevedono aumenti di imposte indirette nel 2020 e 2021.

Lo scenario **programmatico** incorpora l'impatto sull'economia delle nuove misure che saranno adottate con la prossima legge di bilancio per il 2020. Si precisa peraltro che, come sarà illustrato nel paragrafo relativo al quadro programmatico, con la prossima legge di bilancio si procederà alla disattivazione delle suddette clausole relativamente all'anno 2020.

Le due previsioni, che coincidono per l'anno in corso, si differenziano negli anni successivi, in relazione alle future misure di politica fiscale.

Nel rispetto dei regolamenti europei, le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche presentate nella Nota sono sottoposte alla **validazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio**, costituito nell'aprile 2014 secondo quanto previsto dalla legge n. 243/2012, di attuazione del principio del pareggio del bilancio.

Lo scenario macroeconomico **tendenziale** ha già ottenuto la [validazione](#) dell'UPB il 23 settembre 2019⁴. Le valutazioni sulla validazione del quadro programmatico saranno effettuate entro il 15 di ottobre, in tempo utile per la presentazione alla Commissione europea del Documento Programmatico di bilancio 2019.

1.3.1. Lo scenario tendenziale

Lo scenario tendenziale per il triennio 2020-2022, presentato nella Nota, considera le nuove informazioni sull'andamento dell'economia italiana nell'anno in corso, rispetto al DEF di aprile, con riferimento sia ai dati trimestrali di contabilità nazionale, disponibili ora per i primi due trimestri dell'anno, sia alle nuove prospettive del quadro internazionale.

L'aggiornamento delle **variabili esogene** alla previsione, rispetto al DEF di aprile, fa emergere un **peggioramento del contesto macroeconomico** internazionale di riferimento, che induce ad una revisione al ribasso delle stime elaborate nel DEF di aprile per l'intero arco previsivo.

Tuttavia, in confronto al DEF, solo alcune variabili esogene della previsione, valutate a settembre, esercitano un **effetto più sfavorevole** sulla crescita del PIL: la crescita del PIL mondiale e l'andamento del commercio internazionale risultano nettamente meno favorevoli, così come il profilo del tasso di cambio effettivo nominale, che incide negativamente sulla previsione di crescita delle esportazioni. Viceversa, la revisione in discesa del prezzo del petrolio e i livelli più bassi attesi dei tassi di interesse e dei rendimenti sui titoli pubblici risultano attualmente **più favorevoli**,

⁴ Cfr. più in dettaglio l'apposito riquadro riportato più avanti.

incidendo positivamente sulla domanda interna (*cf.* al riguardo il riquadro successivo, relativo alla revisione delle esogene).

A quanto detto, si aggiunge l'effetto del **trascinamento della crescita 2019** sull'anno successivo, nettamente inferiore rispetto a quanto prefigurato nel DEF, a seguito della revisione al ribasso dell'andamento del secondo semestre del 2019.

Alla luce del mutato contesto internazionale e dei più recenti indicatori congiunturali, la **Nota rivede la previsione tendenziale di crescita del PIL**, rispetto al **quadro programmatico definito nel DEF 2019**, allo **0,1** per cento nel **2019**, allo **0,4** per cento nel **2020**, allo **0,8** per cento nel **2021** e all'**1,0** nel **2022**.

Tabella 4. Confronto tra DEF e Nota di aggiornamento del DEF 2019 sulle previsioni di crescita del PIL

| | | <i>(variazioni percentuali)</i> | | | | |
|--|--------------------------|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|--|
| | 2018 Consunt. | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | |
| DEF 2019 - PREVISIONI TENDENZIALI | 0,8 | 0,1 | 0,6 | 0,7 | 0,9 | |
| DEF 2019 - PREVISIONI PROGRAMMATICHE ⁵ | 0,8 | 0,2 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | |
| NOTA AGG. DEF 2019 - PREVISIONI TENDENZIALI | | 0,1 | 0,4 | 0,8 | 1,0 | |

La **revisione** maggiore, rispetto al programmatico di aprile, si concentra nel **2020**, con un ribasso di **4 decimi di punto**, anno in cui si sconta la revisione degli **effetti di trascinamento** della minore crescita del 2019.

La stima del PIL per il **2019**, infatti, scende allo **0,1 per cento**, principalmente influenzata dalle prospettive al ribasso del quadro internazionale, che si riflettono nella debolezza degli indicatori congiunturali anche nella seconda metà dell'anno.

⁵ Si ricorda, che il quadro programmatico esposto nel DEF 2019 ricomprendeva, rispetto al tendenziale, l'impatto complessivo dei due provvedimenti approvati contestualmente al DEF - due decreti legge contenenti misure di stimolo agli investimenti privati e delle amministrazioni territoriali (D.L. "Crescita") e misure volte a snellire le procedure di approvazione delle opere pubbliche e di progetti di costruzione privati (D.L. "Sblocca Cantieri") - prudenzialmente stimato in **0,1** punti percentuali di **crescita aggiuntiva del PIL reale nel 2019**, che portava la crescita del PIL programmatico allo 0,2 per cento, rispetto allo 0,1 per cento dello scenario tendenziale. Per quanto riguarda gli anni successivi, secondo il DEF lo snellimento delle procedure per appalti pubblici e costruzioni private e il più elevato livello degli investimenti pubblici assicuravano un differenziale positivo di crescita del PIL in confronto allo scenario tendenziale pari a 0,2 punti percentuali nel 2020 (da 0,6 per cento del tendenziale, a 0,8 del programmatico) e 0,1 punti nel 2021 (da 0,7 per cento del tendenziale, a 0,8 del programmatico). Solo nell'ultimo anno della previsione, il 2022, la crescita del PIL risulterebbe inferiore a quella tendenziale per 0,1 punti percentuali (da 0,9 per cento del tendenziale, a 0,8 del programmatico), in ragione - secondo il DEF - di un obiettivo di deficit più sfidante.

Per quanto riguarda il **biennio 2021-2022**, la previsione di crescita tendenziale del PIL reale per il **2021 resta allo 0,8** per cento, mentre quella per il **2022 sale** lievemente, all'**1,0** per cento dallo 0,8 per cento del DEF.

La stima dell'ultimo anno di previsione si fonda – precisa la Nota – sulla nuova configurazione delle variabili esogene, ed in particolare sul miglioramento dei rendimenti sui titoli di Stato, che porterebbe ad una dinamica più favorevole della crescita dei consumi e degli investimenti.

Nel complesso, la revisione delle previsioni tendenziali di crescita per gli anni 2021-2022 si è mantenuta, sottolinea la Nota, su livelli prudenziali, in considerazione dei rischi economici e geopolitici.

Sulle prospettive di breve e medio termine dell'economia italiana, fattori di rischio quali la dinamica delle esogene internazionali e degli indicatori di fiducia pesano in termini di **rischio al ribasso** delle già modeste prospettive di crescita.

Relativamente all'aggiornamento delle variabili esogene, la Nota valuta l'impatto sulla crescita del PIL tendenziale delle **nuove ipotesi sulle esogene** pari a **-0,1 punti** percentuali per il **2019**, **nullo** per il **2020** e **positivo** per il **2021 e 2022**, come illustrato nel riquadro che segue.

• Effetti macroeconomici della revisione delle esogene internazionali

La Nota riporta – nel **focus** su “La revisione delle stime di crescita per il 2019 e gli anni seguenti” – un quadro sintetico **dell'impatto delle revisioni delle variabili esogene** sulla crescita del Pil, rispetto a quanto ipotizzato nel DEF.

Il raffronto evidenzia il peggioramento delle esogene rispetto alle precedenti stime, con riguardo soprattutto alla dinamica del **commercio mondiale**, per effetto del persistere delle tensioni commerciali tra USA e Cina che continuano a generare incertezza a livello globale, con effetti negativi sulle esportazioni italiane e sulle decisioni di investimento delle imprese. Gli effetti sul Pil del rallentamento del commercio mondiale nel 2019-2021 sono di una minore crescita di 1 decimo di punto nel 2019, di **5 decimi** di punto nel **2020** e di ulteriori 2 punti nel 2021. Sulla previsione di crescita delle esportazioni incide negativamente anche il **tasso di cambio** effettivo nominale: l'apprezzamento dell'euro nei confronti di sterlina e yuan più che compensa il deprezzamento dell'euro rispetto al dollaro. La variazione del tasso di cambio effettivo dell'euro avrebbe un impatto negativo sulla crescita stimato in -0,1 punti percentuali nel 2020.

In senso opposto rispetto al DEF, si muovono invece due fattori: il nuovo profilo del **prezzo del petrolio** (sensibilmente più basso), il cui impatto positivo sulla crescita del Pil è valutato in 0,2 punti percentuali sia nel 2020 che nel 2021, e la significativa **riduzione dei rendimenti** dei titoli di Stato, che, accompagnata da un ridimensionamento dello *spread* confronti del Bund, inciderebbe favorevolmente sulla domanda interna, con un **impatto positivo** sulla crescita

nell'intero periodo, stimabile in 0,1 punti percentuali di Pil nel 2019, 0,4 punti nel 2020, 0,7 punti nel 2021 e 0,8 punti percentuali nel 2022.

L'insieme di questi fattori determina pertanto che, nel **biennio 2019–2020** l'impatto della **revisione delle esogene** sul PIL sarebbe **negativo di 1 decimo di punto nel 2019 e sostanzialmente nullo nel 2020**. Tuttavia, i rischi sono orientati al ribasso per le possibili ripercussioni derivanti dall'inasprimento delle tensioni commerciali tra USA e Cina, dagli sviluppi sulla *Brexit* e da possibili cambiamenti di aspettative dei mercati finanziari.

Per il **2021 e 2022** l'impatto sull'attività economica sarebbe **positivo** (rispettivamente, +0,6 e +0,7 per cento). La Nota fa presente che per ragioni di cautela tale impatto è stato attenuato nelle previsioni dello scenario tendenziale della NADEF sulla base della considerazione che il maggior impulso delle esogene proviene dalla variabile potenzialmente più volatile, ovvero l'andamento dei mercati finanziari (si veda la riga "Ipotesi tassi di interesse, della tabella seguente), mentre permangono rischi al ribasso relativamente all'andamento previsto della crescita a livello internazionale.

Tabella 5 - Effetti sul PIL delle differenti ipotesi sulle esogene internazionali (impatto su tassi di crescita)

| | <i>(variazioni percentuali)</i> | | | |
|------------------------------------|---------------------------------|------|------|------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Commercio mondiale | -0,1 | -0,5 | -0,2 | 0,0 |
| Tasso di cambio nominale effettivo | 0,0 | -0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Prezzo del petrolio | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,0 |
| Ipotesi tassi di interesse | 0,1 | 0,4 | 0,7 | 0,8 |
| Totale* | -0,1 | 0,0 | 0,6 | 0,7 |

Fonte: Nota di aggiornamento del DEF 2019.

* Eventuali imprecisioni sono dovute ad arrotondamenti.

Lo scenario tendenziale **include** inoltre, si ricorda, gli effetti sull'economia delle **clausole di salvaguardia** che prevedono aumenti di imposte indirette nel 2020 e 2021 (nello specifico, un aumento dell'IVA per 23,1 miliardi da gennaio 2020 e un ulteriore incremento, per 5,6 miliardi, da gennaio 2021).

L'impatto negativo degli aumenti IVA sulla crescita del PIL, tenuto conto degli effetti ritardati, è stimato dalla Nota, sulla base del modello econometrico del Tesoro (ITEM)⁶, in poco più di **0,4 punti percentuali nel 2020, 0,6 nel 2021 e 0,1 nel 2022**.

⁶ Nella simulazione da modello, l'aumento dell'IVA è inizialmente traslato in pieno sui prezzi e questi ultimi si aggiustano in seguito in base alla eventuale diminuzione della domanda. Nella formulazione dello scenario tendenziale si è mantenuta una coerenza di fondo con le simulazioni effettuate con il modello ITEM, ma si è ipotizzata una traslazione incompleta e, quindi, un aggiustamento più rapido di prezzi e principali variabili macroeconomiche in seguito all'aumento dell'IVA.

L'impatto stimato sul deflatore del PIL è di 0,52 punti nel primo anno, 0,12 nel secondo e -0,14 nel terzo.

Nella tabella che segue è riportato il quadro macroeconomico tendenziale complessivo esposto nella Nota.

Tabella 6. Il quadro macroeconomico tendenziale

(variazioni percentuali)

| | Consuntivo | NOTA AGG. DEF 2019 PREVISIONI TENDENZIALI | | | |
|---------------------------------------|----------------|--|----------------|----------------|----------------|
| | | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| | 2018 | | | | |
| PIL | 0,8 | 0,1 | 0,4 | 0,8 | 1,0 |
| Importazioni | 3,0 | 0,7 | 2,0 | 3,2 | 3,6 |
| Consumi finali nazionali | 0,7 | 0,3 | 0,2 | 0,5 | 0,8 |
| - spesa famiglie e I.S.P | 0,8 | 0,4 | 0,3 | 0,7 | 1,0 |
| - spesa P.A. | 0,4 | -0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| Investimenti | 3,2 | 2,1 | 1,6 | 1,7 | 2,2 |
| - macchinari, attrezzature, e vari | 2,6 | 1,5 | 1,3 | 1,3 | 2,5 |
| - mezzi di trasporto | 8,8 | 0,3 | 1,6 | 1,3 | 1,5 |
| - costruzioni | 2,9 | 3,1 | 2,0 | 2,1 | 2,1 |
| Esportazioni | 1,8 | 2,8 | 2,3 | 2,8 | 3,2 |
| Deflatore PIL | 0,9 | 0,9 | 1,9 | 1,5 | 1,5 |
| Inflazione programmata | 1,0 | 1,2 | - | - | - |
| <i>PIL nominale (mld di euro)</i> | <i>1.765,4</i> | <i>1.783,1</i> | <i>1.824,5</i> | <i>1.866,5</i> | <i>1.913,6</i> |

Nel medio periodo, la **domanda interna** costituisce il principale **sostegno alla crescita**.

Con riferimento alle componenti della domanda, i dati congiunturali più recenti indicano una crescita debole dei **consumi**, che permane anche nella seconda parte dell'anno.

Nello scenario tendenziale, l'incremento dei consumi delle **famiglie** è atteso in **rallentamento** nell'anno in corso (allo 0,4% dallo 0,8 del 2018) e negli anni successivi, a causa dell'impatto negativo derivante dall'attivazione delle **clausole di salvaguardia IVA** a partire dal 2020. L'effetto inflattivo che ne deriva inciderebbe sul reddito disponibile reale con ricadute sulla propensione al consumo. Per quanto riguarda l'impatto del Reddito di Cittadinanza, secondo la Nota, dopo una prima fase di assestamento, il tasso di adesione a tale misura di sostegno al reddito dovrebbe confermarsi in linea con le stime iniziali e contribuire alla crescita dei consumi.

Per gli **investimenti**, il quadro tendenziale evidenzia una **lieve crescita** nel **2019** (al 2,1%, comunque più debole del 3,2 registrato nel 2018, al

3,2%), per poi tornare su un sentiero di moderata espansione negli anni successivi. In particolare, si ipotizza un **calo** degli investimenti **nel 2020**, legato all'incertezza generata dalle politiche commerciali e alle tensioni geo-politiche. Gli investimenti riprendono a crescere nel **biennio successivo**, sostenuti dalla **ripresa dell'export**, dal progressivo recupero dei margini di profitto e dall'ipotesi di rendimenti più favorevoli. Lo scenario tendenziale mostra una dinamica modesta nel medio termine degli investimenti in **macchinari**, a causa della decelerazione della domanda estera ed interna. Anche gli investimenti in **costruzioni**, dopo l'aumento registrato nel 2019 (3,1%), mostrano una dinamica più moderata (2,3-2,8% nel 2020-2021), sostenuta dalla componente residenziale.

Con riferimento al settore estero, nello scenario tendenziale le **esportazioni** registrano un **recupero nel 2019**, aumentando dall'1,8% del 2018 al 2,8% della nuova previsione, recuperando in parte il forte rallentamento del 2018, anno in cui ha pesato maggiormente l'incertezza generata dalle tensioni commerciali. Esse dovrebbero tornare a crescere negli ultimi due anni di previsione, in linea con l'andamento previsto della domanda estera. Al di sotto del 2018 si pone la previsione di crescita delle **importazioni**, allo 0,7 per cento nel 2019, con un profilo graduale di crescita nel periodo di previsione, fino al 3,6 per cento del 2022, in linea con la dinamica della domanda interna.

Rispetto alle nuove previsioni tendenziali, l'**Ufficio Parlamentare di bilancio**, nella **lettera di validazione** del quadro macroeconomico tendenziale, ha espresso alcune considerazioni sul quadro previsionale della Nota, come di seguito si indica.

• La validazione delle previsioni macroeconomiche

Com'è noto, la legge n. 243/2012 include, tra i compiti dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), quello di effettuare analisi, verifiche e valutazioni in merito alle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica⁷.

In ottemperanza a tale norma - ed anche in riferimento al Regolamento UE n. 473/2013⁸ in cui si richiede che le previsioni macroeconomiche siano validate da una istituzione nazionale indipendente - l'Ufficio in data 16 settembre 2019 ha trasmesso i propri rilievi al quadro macroeconomico tendenziale per gli anni 2019-2022 formulato dal Ministro dell'economia e finanze. Successivamente, il quadro macroeconomico tendenziale trasmesso dal MEF in data 19 settembre 2019 ha ottenuto la [validazione](#) dell'UPB in data 23 settembre.

⁷ Articolo 18, comma 1, lettera a) della legge n. 243/2012.

⁸ Recante disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

L'Ufficio ha validato le **previsioni tendenziali** del MEF per il **2019-20**, pur sottolineando la presenza di **significativi rischi al ribasso sulla crescita reale del PIL**. Nella nota allegata alla lettera di validazione viene precisato che la previsione tendenziale della NADEF in relazione alla **dinamica del PIL** nel biennio **2019-20**, che sconta gli aumenti delle imposte indirette connessi alle clausole di salvaguardia a partire dal prossimo anno, si colloca all'interno di un accettabile intervallo di valutazione, pur in presenza di alcuni disallineamenti rispetto alle previsioni del panel UPB (composto, oltre che dallo stesso UPB, da CER, Prometeia e REF.ricerche). In particolare, la stima della NADEF sulla crescita dell'economia italiana per il 2019 (0,1 per cento) è marginalmente superiore al valore mediano delle previsioni del panel, mentre quella per il 2020 (0,4 per cento) appare sostanzialmente in linea con la mediana del panel UPB.

Con riferimento alle determinanti della crescita, il quadro della NADEF per l'anno in corso incorpora il **traino sia della domanda interna sia della domanda estera netta**, interamente compensato dal **contributo fortemente negativo della variazione delle scorte**. Nel 2020 il quadro macroeconomico tendenziale del MEF stima che il sostegno alla crescita sarebbe soprattutto ascrivibile alla domanda interna, le cui principali componenti presentano dinamiche che ricadono all'interno dell'intervallo di variazione del panel UPB.

Le prospettive a medio termine appaiono infatti soggette a notevoli **incognite di origine esterna** e che potrebbero indurre scenari sfavorevoli con esiti negativi per l'economia italiana. Tre appaiono i principali fattori di rischio: l'eventualità di un forte peggioramento del contesto internazionale, che potrebbe rendere sovrastimata la domanda estera (la guerra commerciale globale tra la Cina e gli Stati Uniti sembra proseguire e si attende che entro la fine dell'anno i dazi vengano rafforzati) e i rischi finanziari, sia a livello globale che nazionale. Le politiche economiche e monetarie, che si erano normalizzate solo in parte negli anni passati, potrebbero infatti avere margini limitati nel contrastare la prossima recessione, inducendo rapidi incrementi nell'avversione al rischio degli operatori di mercato.

Altri fattori potenziali di rischio tali da generare ripercussioni per l'Italia riguardano l'incertezza sulle tempistiche e le modalità di realizzazione della Brexit, l'instabilità geo-politica, soprattutto nel medio oriente, gli shock climatici e ambientali, le tensioni che potrebbero incidere sulla volatilità delle quotazioni petrolifere, segnalate anche dai recenti attacchi alle raffinerie saudite.

Quanto alle previsioni per gli anni 2021-22 (che si trovano però al di **fuori del periodo previsivo** considerato nel Documento programmatico di bilancio 2019⁹, e dunque non oggetto di validazione), l'UPB valuta come lievemente ottimistico lo scenario predisposto dal MEF rispetto all'intervallo accettabile delle stime, allo stato delle informazioni attualmente disponibili.

⁹ Il Documento Programmatico di Bilancio (DPB) è previsto dall'articolo 6 del Reg. (UE) n. 473/2013; ai sensi dell'art. 9, co. 1-*bis*, il DPB va presentato dal Governo alla Commissione europea entro il 15 ottobre dell'anno, ed è contestualmente trasmesso alle Camere.

Inflazione

Considerando i prezzi al consumo, la Nota rileva il **basso tasso di crescita dell'inflazione** che ha caratterizzato la prima parte dell'anno, inferiore tanto alle attese quanto a quello della media dell'Area dell'Euro. La tendenza è proseguita nei mesi estivi. In agosto l'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA) ha registrato una variazione nulla su base mensile e dello 0,5% in termini tendenziali (in accelerazione dal +0,3% registrato nel mese precedente), legata principalmente alla componente energetica e a quella dei beni alimentari. L'inflazione di fondo (che esclude dunque prodotti energetici e alimentari, per loro natura più volatili) rimane tuttavia debole e si colloca abbondantemente sotto l'1 per cento.

Su base annua, l'inflazione resta contenuta nel 2019 (**0,8 per cento**) per effetto della caduta dei prezzi dei beni energetici e del rallentamento della domanda interna. Il deflatore del PIL aumenta dello 0,9 per cento nel 2019. Nel 2020 – 2021, nel quadro tendenziale la dinamica dei prezzi risente dell'aumento delle aliquote IVA.

L'ultimo [Bollettino economico della Banca d'Italia](#) di luglio rileva come il rallentamento dei prezzi dei beni energetici e la debolezza del ciclo economico frenino l'inflazione, che è diminuita in giugno allo 0,8 per cento (0,4 al netto delle componenti alimentari ed energetiche). Le aspettative di imprese, famiglie e analisti restano deboli, anche se sono state riviste. **Nel 2019** l'inflazione dovrebbe scendere allo **0,7 per cento**, per poi rafforzarsi progressivamente per effetto del graduale recupero della dinamica della componente di fondo. I **rischi** per l'inflazione, che provengono da un lato da rialzi del prezzo dell'energia e dall'altro da un indebolimento dell'attività economica, sono nel complesso **bilanciati**.

Le stime preliminari dell'ISTAT di settembre ([Comunicato](#) del 30 settembre) confermano la **debolezza** dell'inflazione nel nostro Paese, ferma a +0,4% per il terzo mese consecutivo. L'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), al lordo dei tabacchi, registra una **diminuzione dello 0,5%** su base mensile e un aumento dello 0,4% su base annua (stabile rispetto al mese precedente).

Il mercato del lavoro

La Nota sottolinea come, nel primo semestre del 2019, alla debole espansione economica si sia affiancato un **miglioramento** del mercato del lavoro, che generalmente reagisce con **ritardo** rispetto al ciclo economico, i cui effetti sono attesi manifestarsi nel secondo semestre dell'anno.

Più in particolare, nel primo trimestre gli occupati, misurati in unità di lavoro standard (ULA), aumentano dello 0,4 per cento rispetto al trimestre

precedente (con un incremento concentrato soprattutto tra i dipendenti), mentre restano stabili nel secondo trimestre.

La Nota evidenzia i dati della [Nota trimestrale congiunta](#) (Istat, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Inps, Inail e Anpal) del 18 settembre 2019, che riportano un aumento nel primo semestre 2019 delle posizioni lavorative dipendenti a tempo indeterminato, e una consistente riduzione di quelle a tempo determinato. Tale fenomeno è influenzato da un elevato livello di trasformazioni a tempo indeterminato: l'incidenza delle trasformazioni sul totale degli ingressi a tempo indeterminato (attivazioni e trasformazioni) raggiunge il 28,7 per cento nel primo trimestre e il 22,4 per cento nel secondo.

Anche i dati provenienti dall'indagine delle forze di lavoro Istat confermano una discreta crescita occupazionale, che ha interessato in particolare i dipendenti, specie quelli con contratto a tempo indeterminato.

L'offerta di lavoro è risultata solo marginalmente positiva: ne ha beneficiato il tasso di disoccupazione che scende al 9,8 per cento del secondo trimestre 2019.

Le ultime informazioni relative al mese di luglio indicano un **lieve calo congiunturale degli occupati**; la crescita su base annua continua ad essere moderata e di poco inferiore all'1 per cento. Il tasso di disoccupazione è aumentato di 0,1 punti percentuali rispetto a giugno, arrivando al 9,9 per cento.

Per il **2019**, la Nota evidenzia che, in media d'anno, il numero degli **occupati** aumenta dello **0,5 per cento**, e il tasso di **disoccupazione** scende al **10,1 per cento** (rispetto al 10,6% nel 2018).

La riduzione del tasso di disoccupazione rispetto al 2018 riflette principalmente il miglioramento del mercato del lavoro riscontrato nei primi sette mesi dell'anno in corso. Dai dati dell'indagine sulle forze di lavoro, secondo la Nota, non emerge ancora pienamente l'incremento del tasso di partecipazione che sarebbe dovuto scaturire dall'adesione al reddito di cittadinanza (RdC) e dal conseguente patto per il lavoro. Si ipotizza dunque che l'attuazione completa del RdC avvenga con un certo **ritardo** rispetto alla previsione iniziale e quindi l'incremento del tasso di partecipazione, che nel DEF era stato attribuito principalmente al primo anno di entrata in vigore del provvedimento, è stato ora **traslato** in parte anche sul 2020, attraverso un moderato incremento del tasso di crescita delle forze lavoro. La rimodulazione, unitamente alla debole dinamica dell'occupazione, determina un tasso di disoccupazione che aumenta al 10,2 per cento per poi ridursi gradualmente al 9,5 per cento nel 2022.

A livello **tendenziale**, nel **2020** prosegue, l'aumento delle ore lavorate per occupato, poiché si ipotizza solo una parziale sostituzione degli aderenti a quota 100, adottando le stesse ipotesi metodologiche già adottate nel DEF.

La dinamica dei salari pro-capite rallenta nel 2019 rispetto al 2018 e resta modesta nel triennio successivo.

Il tasso di crescita del costo del lavoro per unità di prodotto, risentendo della moderata crescita della produttività, aumenta in media dell'1,2 per cento nell'orizzonte di previsione (2019-2022).

Il **quadro programmatico** punta ad un'evoluzione più rapida delle tendenze in aumento per il tasso di occupazione e in discesa per quello di disoccupazione, già rilevate nei suesposti dati tendenziali, come illustra la tabella che segue:

Tabella 7 - Mercato del lavoro

(variazioni percentuali)

| | Consuntivo | NOTA AGG. DEF 2019 PREVISIONI TENDENZIALI | | | | | NOTA AGG. DEF 2019 PREV. PROGRAMMATICHE | | | |
|--------------------------------------|------------|--|------|------|------|------|--|------|------|------|
| | | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Occupazione (ULA) | 0,8 | 0,5 | 0,2 | 0,5 | 0,7 | 0,5 | 0,4 | 0,6 | 0,9 | |
| Tasso di disoccupazione | 10,6 | 10,1 | 10,2 | 9,8 | 9,5 | 10,1 | 10,0 | 9,5 | 9,1 | |
| Tasso di occupazione (15-64 anni) | 58,5 | 58,9 | 59,2 | 59,7 | 60,2 | 58,9 | 59,3 | 59,8 | 60,5 | |
| CLUP (sul PIL) | 2,2 | 1,7 | 1,0 | 1,0 | 1,2 | 1,7 | 1,1 | 1,5 | 1,8 | |

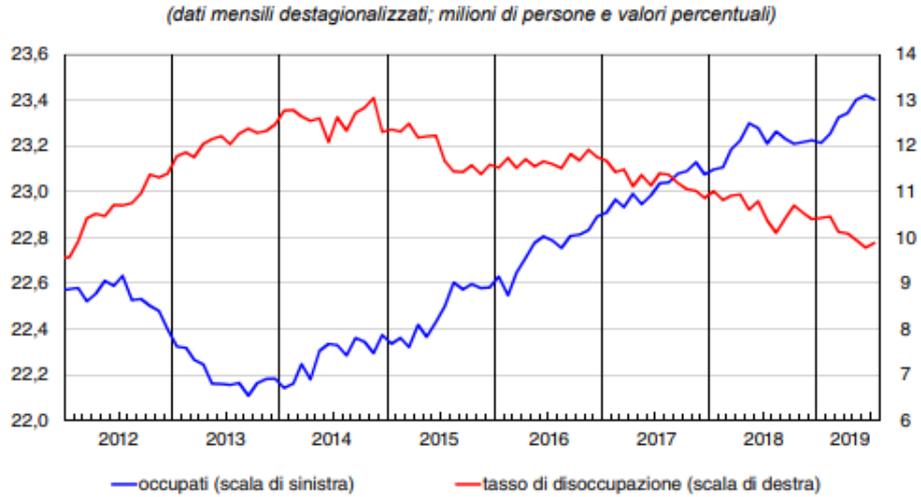
Secondo gli **ultimi dati** rilasciati dall'Istat ([Comunicato](#) del 30 settembre), dopo la crescita registrata nel primo semestre dell'anno ed il lieve calo mostrato a luglio, l'occupazione ad agosto risulta sostanzialmente stabile rispetto a luglio. Il tasso di occupazione si attesta al 59,2%.

In particolare, l'andamento occupazionale è sintesi dell'aumento dei lavoratori dipendenti, sia permanenti sia a termine (+32 mila nel complesso), che tornano a crescere dopo la flessione di luglio, e della diminuzione degli indipendenti (-33 mila). Le persone in cerca di occupazione sono in forte calo (-3,4%, pari a -87 mila unità nell'ultimo mese); tuttavia, dopo cinque mesi di stabilità, si registra un aumento dell'inattività (+0,6%, pari a +73 mila unità). Nel confronto trimestrale e tendenziale permangono la crescita dell'occupazione (nel trimestre giugno-agosto +0,2%, pari a +45 mila unità, rispetto al trimestre precedente), soprattutto dipendente permanente (+0,5%, +79 mila), e il calo della disoccupazione già osservati nei mesi precedenti.

Dal lato delle imprese ([comunicato](#) Istat del 12 settembre 2019), si rileva la prosecuzione della crescita congiunturale della domanda di lavoro, con un aumento delle posizioni lavorative dipendenti dello 0,3% sul trimestre precedente e dell'1,5% su base annua, sintesi della crescita sia dell'industria sia dei servizi. Questo aumento delle posizioni lavorative è tuttavia associato a una **diminuzione delle ore lavorate per dipendente**, dello 0,6% su base congiunturale e dello 0,9% su base annua. Il ricorso alla **cassa integrazione** registra una variazione positiva.

Nella figura che segue si espongono gli andamenti di lungo periodo dei principali parametri occupazionali.

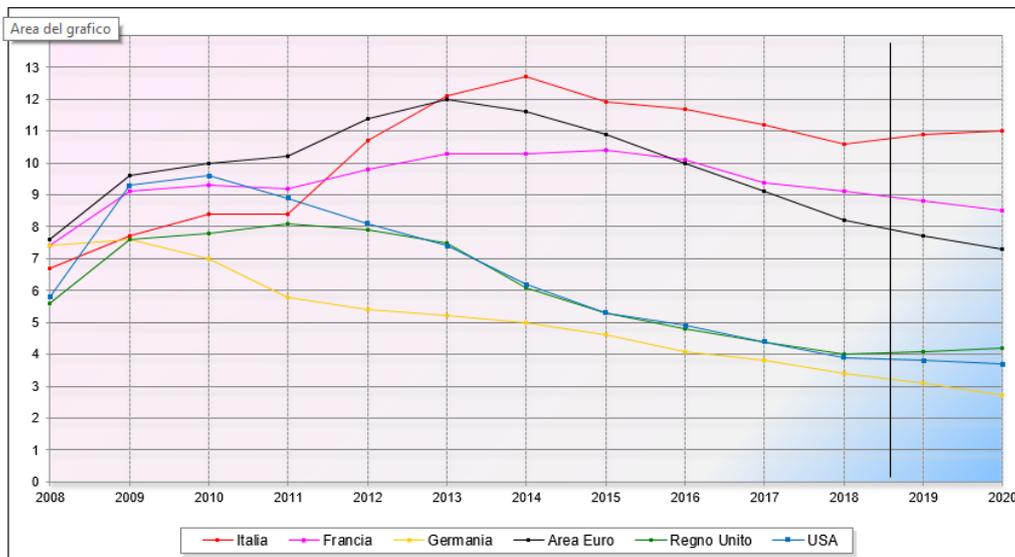
Figura 3 - Occupati e tasso disoccupazione



Fonte: Banca d'Italia, [L'Economia italiana in breve](#), n. 149 – settembre 2019.

Il grafico che segue illustra l'andamento del tasso di disoccupazione dell'Italia a raffronto con l'euro zona e con gli Stati Uniti.

Figura 4. Andamento del tasso di disoccupazione in Italia e in Europa
(variazione percentuale)



Fonte: Per i Paesi europei: dati Commissione UE; per Usa: dati FMI.

1.3.2 Il quadro macroeconomico programmatico

Il quadro macroeconomico **programmatico per gli anni 2019 e successivi**, presentato nella Nota, include l'impatto sull'economia delle misure che saranno adottate con la prossima **legge di bilancio** per il 2020.

Secondo quanto esposto nella Nota, la manovra di finanza pubblica per il 2020 comprenderà la disattivazione dell'aumento dell'IVA, il finanziamento delle politiche invariate e il rinnovo di altre politiche in scadenza.

La Nota riporta alcune ulteriori misure mirate a stimolare la crescita:

- riduzione del cuneo fiscale sul lavoro;
- rilancio degli investimenti pubblici;
- aumento delle risorse per istruzione e ricerca scientifica e tecnologica;
- sostegno e rafforzamento del sistema sanitario universale.

Nello scenario programmatico, la crescita del PIL reale è prevista pari allo **0,6 per cento nel 2020**, che salirebbe all'**1 per cento nel 2021 e nel 2022**.

In particolare, nel **2020**, il mancato l'aumento dell'IVA previsto dalla legislazione vigente, porta, da un lato, una maggiore crescita della domanda interna e, dall'altro, un incremento più contenuto dei deflatori dei consumi e del PIL, con un effetto netto positivo sul PIL reale e su altre variabili macroeconomiche, quali l'occupazione; si riduce, tuttavia, lievemente il PIL nominale. La crescita del **PIL reale nel 2020** è infatti prevista allo **0,6 per cento**, mentre il **PIL nominale** crescerebbe del **2,0 per cento** (rispetto al 2,3 per cento delle previsioni tendenziali). L'**occupazione**, in particolare, crescerebbe di 1 decimo di punto in più rispetto al tendenziale, sia in termini di occupati che di ore lavorate. Il surplus di partite correnti sarebbe leggermente inferiore a causa del migliore andamento della domanda interna.

Per gli **anni successivi**, la crescita è fissata all'**1 per cento nello scenario programmatico**, grazie ad un contributo complessivo della domanda interna leggermente più elevato in confronto al 2020, ad una ripresa più decisa della domanda interna leggermente più alta in confronto al 2020 e ad una ripresa più decisa della produzione (e quindi un apporto della variazione delle scorte leggermente positivo) nel 2021.

Le previsioni programmatiche, riportate nella tabella seguente a fianco di quelle tendenziali, sono fondate su simulazioni effettuate con il modello econometrico del Tesoro (ITEM).

Tabella 8. Confronto quadro macroeconomico tendenziale e programmatico
(variazioni percentuali)

| | PREVISIONI TENDENZIALI | | | | PREVISIONI PROGRAMMATICHE | | | |
|-----------------------------------|------------------------|----------------|----------------|----------------|---------------------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| PIL | 0,1 | 0,4 | 0,8 | 1,0 | 0,1 | 0,6 | 1,0 | 1,0 |
| Importazioni | 0,7 | 2,0 | 3,2 | 3,6 | 0,7 | 2,3 | 3,3 | 3,4 |
| Consumi finali nazionali | 0,3 | 0,2 | 0,5 | 0,8 | 0,3 | 0,5 | 0,7 | 0,5 |
| - spesa delle famiglie e I.S.P | 0,4 | 0,3 | 0,7 | 1,0 | 0,4 | 0,7 | 0,8 | 0,6 |
| - spesa delle P.A. | -0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | -0,2 | -0,2 | 0,3 | 0,1 |
| Investimenti fissi lordi | 2,1 | 1,6 | 1,7 | 2,2 | 2,1 | 2,2 | 2,3 | 2,2 |
| - macchinari, attrezzature e vari | 1,5 | 1,3 | 1,3 | 2,5 | 1,5 | 2,0 | 2,0 | 2,3 |
| - mezzi di trasporto | 0,3 | 1,6 | 1,3 | 1,5 | 0,3 | 2,2 | 1,6 | 1,5 |
| - costruzioni | 3,1 | 2,0 | 2,1 | 2,1 | 3,1 | 2,3 | 2,6 | 2,2 |
| Esportazioni | 2,8 | 2,3 | 2,8 | 3,2 | 2,8 | 2,2 | 2,9 | 3,1 |
| Deflatore PIL | 0,9 | 1,9 | 1,5 | 1,5 | 0,9 | 1,3 | 1,7 | 1,7 |
| Occupazione (ULA) | 0,8 | 0,5 | 0,2 | 0,5 | 0,7 | 0,5 | 0,4 | 0,6 |
| <i>PIL nominale (mld di euro)</i> | <i>1.783,1</i> | <i>1.824,5</i> | <i>1.866,5</i> | <i>1.913,6</i> | <i>1.783,1</i> | <i>1.818,0</i> | <i>1.867,9</i> | <i>1.917,3</i> |

Nella tavola che segue è riportato l'**impatto** macroeconomico delle misure di cui si compone la **manovra sull'andamento tendenziale del PIL**, raggruppate per tipologia di intervento. Rispetto allo scenario tendenziale, si profila un incremento del tasso di crescita del PIL di **0,2** punti percentuali **nel 2020 e nel 2021**, mentre resta sostanzialmente invariato nell'ultimo anno dell'orizzonte di programmazione.

Tabella 9. Impatto macroeconomico delle misure programmatiche sul tasso di crescita tendenziale del PIL

| | (variazioni percentuali) | | |
|--|--------------------------|------------|------------|
| | 2020 | 2021 | 2022 |
| Previsione PIL tendenziale | 0,4 | 0,8 | 1,0 |
| Rimodulazione imposte indirette | 0,3 | 0,2 | -0,2 |
| Riduzione cuneo fiscale | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Politiche invariate e proroghe interv. in scadenza | 0,1 | 0,2 | 0,1 |
| Maggiori entrate | -0,1 | -0,2 | -0,1 |
| Riduzioni di spesa | -0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Previsione PIL programmatico (*) | 0,6 | 1,0 | 1,0 |

(*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti

2. LA FINANZA PUBBLICA

2.1 Analisi del consuntivo e delle previsioni a legislazione vigente

2.1.1 I saldi della P.A.

La Nota di aggiornamento presenta una revisione del quadro di finanza pubblica incorporando, per l'esercizio 2018, l'aggiornamento delle **stime di consuntivo** diffuso dall'Istat con il [Comunicato](#)¹⁰ del 23 settembre scorso.

Il Comunicato di settembre tiene conto della revisione generale dei conti economici nazionali, concordata in sede europea ed effettuata, come previsto, a cinque anni dal passaggio al SEC 2010, introducendo innovazioni e miglioramenti di metodi e di fonti.

Rispetto alle previsioni del DEF 2019, la stima del **deficit 2018** viene rivista al 2,2 per cento del PIL, rispetto al 2,1 già indicato nel DEF.

Il dato del 2018, comunque, permane tuttora in miglioramento rispetto al saldo registrato per il 2017 (2,4 per cento), a sua volta invariato, in termini percentuali, rispetto alla precedente stima di consuntivo.

Sono quindi presentate le **previsioni aggiornate per il periodo 2019-2022**, basate sulla legislazione vigente, che indicano, per tutti gli esercizi considerati, una riduzione dell'indebitamento netto rispetto alle previsioni del DEF 2019.

In particolare, in rapporto al PIL, la stima del **deficit 2019** si attesta al 2,2 per cento del PIL, rispetto al 2,4 già indicato nel DEF 2019, per l'effetto congiunto del miglioramento dell'avanzo primario (dall'1,2 per cento all'1,3 per cento) e della riduzione della spesa per interessi (dal 3,6 al 3,4 per cento).

Quanto agli esercizi successivi, le stime relative al saldo passano: per il 2020, dal 2,0 all'1,4 per cento; per il 2021, dall'1,8 all'1,1 per cento; relativamente al 2022, dall'1,9 allo 0,9 per cento.

Rispetto alle previsioni contenute nel precedente Documento, i dati riflettono la revisione del quadro macroeconomico (scontando, in particolare, il rallentamento delle prospettive di crescita nel breve periodo), i risultati del monitoraggio sulla finanza pubblica e gli effetti dei principali

¹⁰ <https://www.istat.it/it/archivio/233518>.

provvedimenti adottati dopo il DEF 2019 (aprile) e non considerati da tale documento.

La Nota menziona, in particolare, l'assestamento di bilancio e il DL n. 61/2019, recante misure urgenti in materia di miglioramento dei saldi di finanza pubblica. In base al documento i due provvedimenti "hanno evidenziato un miglioramento del deficit nominale di circa 0,4 punti percentuali di PIL"¹¹.

Si ricorda in proposito che:

- secondo quanto affermato dalla relazione tecnica riferita al disegno di legge di assestamento 2019, le variazioni proposte con il medesimo provvedimento determinano una riduzione dell'indebitamento netto 2019 per 6,1 miliardi (approssimativamente 0,3 per cento del PIL);
- il DL n. 61/2019 ha disposto che i risparmi riscontrabili in sede di attuazione del DL 4/2019 (reddito di cittadinanza e quota 100) debbano costituire economie di bilancio¹² al fine del miglioramento dei saldi. Per garantire tale miglioramento nella misura di almeno 1,5 miliardi (quasi 0,1 per cento del PIL) nel 2019, talune dotazioni del bilancio dello Stato sono state corrispondentemente accantonate e rese indisponibili. Il provvedimento rimetteva ad una delibera del Consiglio dei ministri la decisione definitiva in ordine alla conferma o meno di tale indisponibilità sulla base dei risultati della rendicontazione, da comunicare entro il 15 settembre 2019, degli oneri derivanti dall'applicazione delle misure dello stesso DL 4/2019 nonché della valutazione di quelli da sostenere entro la fine del medesimo anno. La NADEF informa quindi che (par. III.1), sulla base del predetto monitoraggio, nell'aggiornamento del quadro tendenziale viene scontato il minor utilizzo, per circa 1,5 miliardi, delle risorse previste per reddito di cittadinanza e quota 100, rispetto a quanto previsto nel DEF di aprile. Conseguentemente, le dotazioni di bilancio, già accantonate per effetto del D.L. 61/2019, sono state rese nuovamente disponibili¹³ (in proposito si rinvia al successivo capitolo riferito alle spese della p.a.).

Inoltre, la Nota riporta gli effetti di due provvedimenti adottati dopo il DEF:

- il **decreto-legge n. 32 del 2019**, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici;

¹¹ Inoltre, la NADEF informa che La stima dell'indebitamento netto per il 2019, in linea con quanto ipotizzato nel DEF di aprile, include i tagli di spesa per 2 miliardi (circa 0,1 punti percentuali di PIL, disposti con il disegno di legge di assestamento) previsti dalla Legge di Bilancio 2019, che aveva accantonato una dotazione di bilancio di importo corrispondente a garanzia del raggiungimento dell'obiettivo di deficit per l'anno in corso.

¹² Oppure sarebbero stati versati all'entrata del bilancio dello Stato.

¹³ Cfr. il [comunicato stampa](#) del Consiglio dei ministri del 3 ottobre 2019, nel quale si dà conto della relativa deliberazione.

- il **decreto-legge n. 34 del 2019**, recante misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi.

Come si evince dalla successiva tabella, i predetti decreti non determinano effetti netti apprezzabili sul saldo di indebitamento (essendo di modesta entità in valore assoluto e, per lo più, limitati agli esercizi 2019 e 2020) mentre comportano una ricomposizione fra entrate e spese.

Tabella 10 - Effetti cumulati netti sull'indebitamento netto degli ultimi provvedimenti approvati nel 2019

(segno “-” = effetti negativi per la finanza pubblica).

| | <i>(milioni di euro)</i> | | | |
|--|--------------------------|----------|----------|----------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| <u>DL 32/2019</u> | | | | |
| Variazione netta entrate | 1 | 3 | 5 | 0 |
| Variazione netta spese | 1 | 2 | -5 | 0 |
| <i>Effetto sull'indebitamento netto</i> | 3 | 5 | 0 | 0 |
| <u>DL 34/2019</u> | | | | |
| Variazione netta entrate | -97 | -76 | - | - |
| | | | 221 | 205 |
| Variazione netta spese | 10 | | 22 | 20 |
| | 0 | 78 | 3 | 6 |
| <i>Effetto sull'indebitamento netto</i> | 3 | 2 | 1 | 1 |
| EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO | | | | |
| Variazione netta entrate | -96 | -73 | -216 | -205 |
| Variazione netta spese | 101 | 80 | 218 | 206 |

Fonte. Elaborazione su dati tavole III.9, III.12 e III.13 della NADEF 2019.

I valori sono al lordo degli oneri riflessi. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

La revisione delle stime per gli esercizi 2019-2022 risulta quindi essenzialmente riconducibile all'aggiornamento del quadro macroeconomico rispetto al Documento di aprile nonché ai risultati dell'attività di monitoraggio della finanza pubblica.

Si evidenzia, in ogni caso, che lo scenario tendenziale (oggetto del presente paragrafo) si basa sulla **legislazione vigente** e, in particolare, tiene conto degli effetti sul quadro di finanza pubblica degli **aumenti di imposte indirette** (“clausole di salvaguardia”) decorrenti dal 2020 e con ulteriore incremento dal 2021. In proposito, con particolare riguardo all'entità di tali effetti, si rinvia al successivo paragrafo riferito agli andamenti delle entrate della p.a.

Rispetto al quadro previsionale tendenziale del DEF 2019, alla riduzione del saldo di indebitamento netto contribuiscono sia l'andamento dell'avanzo primario (le cui stime sono riviste in aumento per tutti gli esercizi del quadriennio considerato) sia l'andamento della spesa per

interessi (in merito al quale si rinvia all'apposito paragrafo) le cui stime sono, viceversa, riviste al ribasso per il medesimo periodo.

In termini più analitici, secondo la NADEF (par. III.1), concorrono a tale revisione una crescita più sostenuta delle entrate fiscali, una dinamica più contenuta della spesa primaria ed una riduzione dell'incidenza della spesa per interessi passivi sul PIL. Quest'ultima è prevista scendere dal 3,2 per cento del 2020 al 3,1 per cento del 2021, per attestarsi al 2,9 per cento nel 2022: i conti pubblici continueranno a beneficiare, secondo la Nota, di significativi risparmi di spesa per interessi, a fronte del *trend* in riduzione dei rendimenti.

Nel nuovo quadro delineato a legislazione vigente, si conferma un **andamento complessivo di miglioramento del saldo di indebitamento netto**, che passa dal 2,2 per cento del PIL nel 2019 all'1,4 per cento nel 2020 e all'1,1 per cento nel 2021, per attestarsi al termine del periodo di previsione (2022) sullo 0,9 per cento.

L'**indebitamento netto strutturale** (calcolato al netto delle misure *una tantum* e depurato della componente ciclica del saldo), che risulta pari a circa l'1,5 per cento in rapporto al PIL nei dati riferiti al 2018, assume nel periodo previsionale considerato i seguenti valori stimati: 1,2 per cento nel 2019; 0,5 per cento nel 2020 e, infine, 0,4 per cento sia nel 2021 sia nel 2022. Rispetto alle stime del DEF di aprile, la revisione indica, a legislazione vigente e tenendo conto quindi degli incrementi di gettito derivanti dalle clausole di salvaguardia, una riduzione del deficit strutturale per ciascuno degli esercizi considerati.

Per quanto concerne il saldo strutturale si rinvia comunque ai successivi capitoli.

2.1.2 Le entrate

La revisione delle stime di consuntivo evidenzia per l'anno **2018**, rispetto a quanto indicato nel DEF, una riduzione delle **entrate finali** pari a 62 milioni, determinata da una contrazione delle entrate correnti (211 milioni) e da un incremento delle entrate in conto capitale (149 milioni).

In termini di PIL, le entrate finali nel 2018 rappresentano il 46,2 per cento a fronte del 46,4 per cento indicato nel DEF. La riduzione interessa sia le entrate tributarie (che passano dal 28,7 per cento del DEF al 28,5 per cento) sia i contributi sociali (dal 13,4 per cento al 13,3 per cento).

Conseguentemente, anche la **pressione fiscale** si riduce al 41,8 per cento rispetto al 42,1 per cento stimato dal DEF.

Per quanto attiene alle nuove previsioni, riferite al **periodo 2019-2022**, la Nota afferma che esse scontano il peggioramento delle prospettive di

crescita nel breve periodo, i risultati dell'attività di monitoraggio sulla finanza pubblica e l'impatto dei provvedimenti adottati dopo il DEF.

Tra i provvedimenti adottati dopo il DEF si segnala il decreto legge n 34/2019 (c.d. "decreto crescita") i cui effetti in termini di entrate nette hanno comportato una riduzione di circa 100 milioni in ciascuno degli anni 2019 e 2020 ed una riduzione superiore a 200 milioni annui nel restante periodo considerato. Tra le principali misure si segnalano:

- la *revisione della mini-IRES* con la quale - rispetto alla normativa previgente che, in presenza di specifici requisiti, consentiva una riduzione dell'aliquota d'imposta di 9 punti percentuali - è stata prevista una riduzione del beneficio. Gli effetti di maggior gettito ascritti dalla relazione tecnica sono pari a 217 milioni nel 2020, a 259 milioni nel 2021 e a 169 milioni nel 2022. Negli anni successivi le stime della relazione tecnica presentano valori superiori di gettito aggiuntivo;
- l'*incremento della deducibilità ai fini delle imposte dirette dell'IMU pagata sugli immobili strumentali*. In particolare, la quota deducibile è stata elevata dal 40% al 50% nel 2019, al 60% nel 2020, al 70% nel 2022 e al 100% dal 2023. Gli effetti di minor gettito ascritti dalla relazione tecnica sono pari a 145 milioni nel 2020, a 229 milioni nel 2021 e a 167 milioni nel 2022. Negli anni successivi le stime della RT presentano anche in questo caso valori superiori di minor gettito;
- la *proroga del superammortamento* con il quale si consente una deducibilità pari al 130 per cento del costo sostenuto, nel periodo indicato dalla norma, per l'acquisto di specifiche tipologie di beni strumentali nuovi. Gli effetti di minor gettito ascritti dalla relazione tecnica sono pari a 129 milioni nel 2020, a 202 milioni nel 2021 e a 147 milioni nel 2022, che si proietta anche in esercizi successivi.

Le previsioni aggiornate, afferma la Nota, sono riferite ad uno scenario tendenziale che incorpora gli effetti degli aumenti dell'IVA e delle accise (c.d. "**clausole di salvaguardia**") dai quali sono attese maggiori entrate pari a 23,1 miliardi da gennaio 2020 e ad ulteriori 5,6 miliardi circa da gennaio 2021.

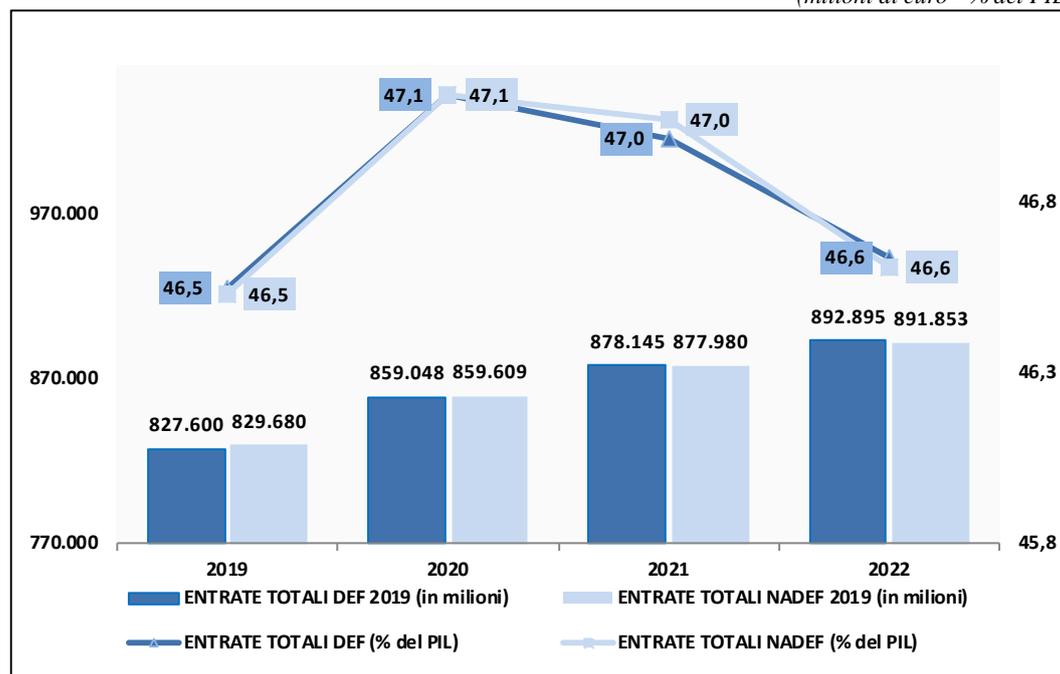
Si riporta di seguito il prospetto che evidenzia i valori di maggior gettito inclusi delle previsioni tendenziali per effetto della normativa attualmente vigente in materia di incremento delle imposte indirette.

Tabella 11 - Clausole di salvaguardia – Importi inclusi nei tendenziali*(importi in milioni di euro)*

| | 2019 | 2020 | 2021 | dal 2022 |
|---|------------|---------------|---------------|---------------|
| Imposta sul valore aggiunto | | | | |
| Aliquota IVA ridotta | 10% | 13,0% | 13,0% | 13,0% |
| Gettito stimato per incremento aliquota | 0,0 | 8.688 | 8.688 | 8.688 |
| Aliquota IVA ordinaria | 22% | 25,2% | 26,5% | 26,5% |
| Gettito stimato per incremento aliquota | 0,0 | 13.984 | 19.665 | 19.665 |
| Totale IVA | 0,0 | 22.672 | 28.353 | 28.353 |
| Accise | | | | |
| Maggior gettito accise carburanti | 0,0 | 400 | 400 | 400 |
| Totale maggiori entrate | 0,0 | 23.072 | 28.753 | 28.753 |

Fonte: Elaborazione su dati delle relazioni tecniche

Il grafico che segue considera le entrate finali ed evidenzia il confronto fra le previsioni di aprile e quelle aggiornate con riguardo sia agli importi in valore assoluto sia all'andamento dei valori percentuali rispetto al PIL.

Figura 5 - Entrate finali: confronto tra DEF 2019 e Nota di aggiornamento 2019*(milioni di euro - % del PIL)*

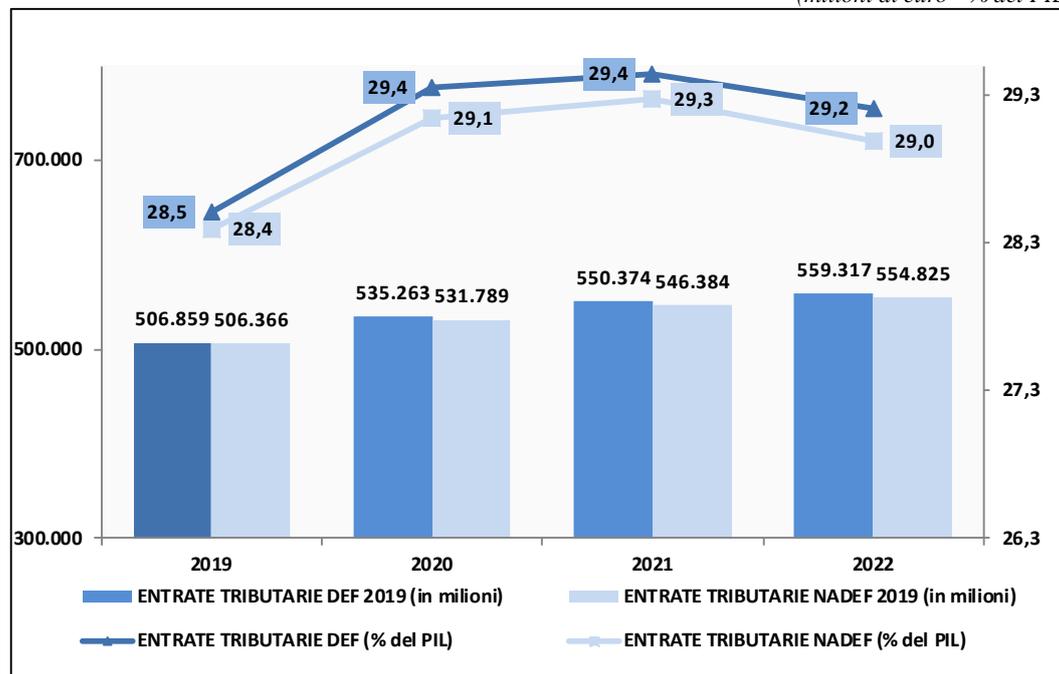
Complessivamente, le **nuove previsioni di entrata per il periodo 2019-2022** indicano, in rapporto al PIL, una sostanziale invarianza rispetto al DEF se considerate nel loro complesso. Nel dettaglio, concorrono a tale invarianza, da un lato, la contrazione delle stime riferite al gettito tributario

e, dall'altro lato, una revisione al rialzo delle stime riferite ai contributi sociali.

In particolare, la Nota segnala che le **previsioni aggiornate** delle **entrate tributarie e contributive** – che rappresentano la quota più rilevante delle entrate complessive - evidenziano un andamento crescente dell'1,3 per cento nel 2019 (747,8 miliardi rispetto a 738,6 miliardi nel 2018) e, in media, del 2,7 all'anno nel triennio 2020-2022. Tale andamento è sostenuto prevalentemente dalle imposte indirette, che segnano un aumento di circa il 9,9 per cento nel 2020 e del 2,7 per cento in media nei rimanenti anni. Tale dinamica, spiega la Nota, è legata, da un lato, al fatto che lo scenario a legislazione vigente sconta l'entrata in vigore degli aumenti automatici dell'IVA e delle accise insieme agli altri interventi in campo fiscale introdotti dalla legge di bilancio 2019 (che hanno riguardato, tra l'altro, l'obbligo della trasmissione elettronica dei corrispettivi all'Agenzia delle Entrate, la definizione agevolata delle controversie fiscali pendenti, e l'inasprimento dei prelievi sui giochi e tabacchi). Dall'altro, l'andamento tendenziale delle imposte indirette beneficia della maggior crescita economica attesa.

La seguente rappresentazione grafica evidenzia le previsioni aggiornate riguardanti la componente delle **entrate tributarie**.

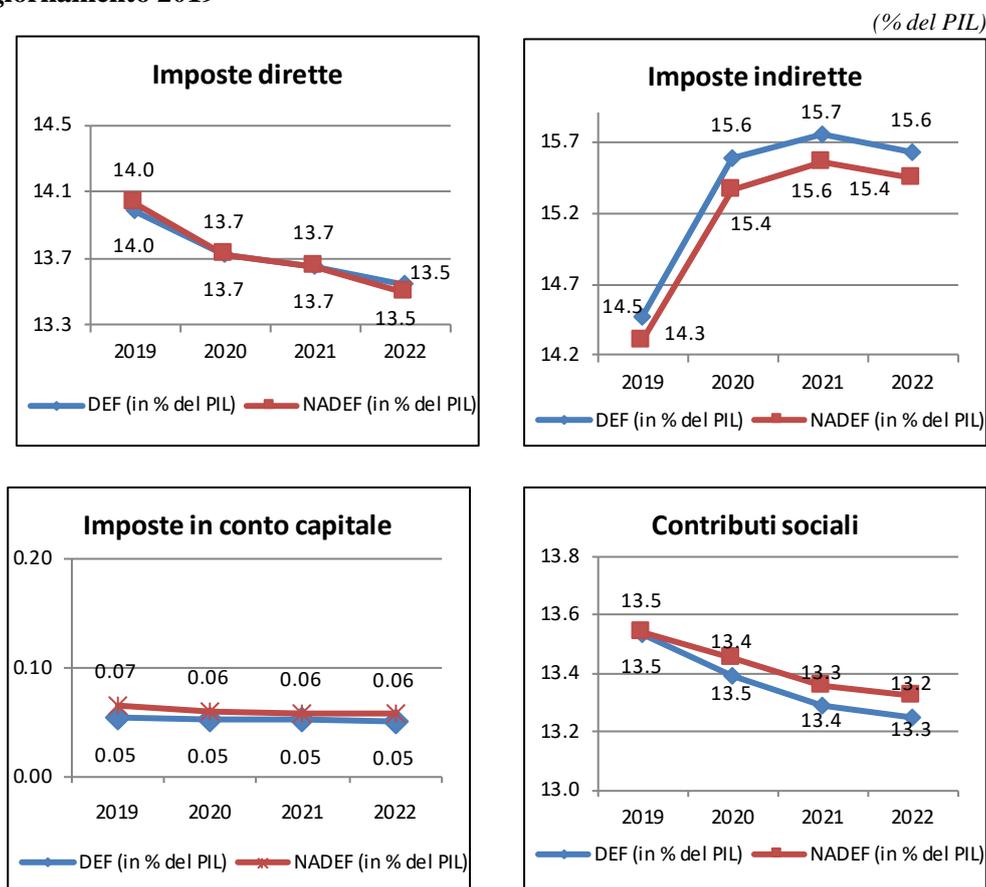
Figura 6 - Entrate tributarie: confronto tra DEF 2019 e Nota di aggiornamento 2019
(milioni di euro - % del PIL)



Nei grafici che seguono sono evidenziate le previsioni di entrata relative al periodo 2019-2022, indicate nel DEF e nella NADEF, riferite alle **single variabili che concorrono alla determinazione della pressione fiscale**

(imposte dirette, imposte indirette, imposte in conto capitale e contributi sociali).

Figura 7 – Componenti pressione fiscale: confronto tra DEF 2019 e Nota di aggiornamento 2019



Le previsioni delle **entrate tributarie** hanno subito, in valore assoluto, una generale revisione al ribasso, determinata, negli anni 2019 e 2020, esclusivamente dalle imposte indirette e parzialmente compensata dall'incremento delle stime delle imposte dirette e delle imposte in conto capitale. Negli anni 2021 e 2022 concorrono alla revisione al ribasso delle stime anche le imposte dirette.

Nelle **previsioni aggiornate** le entrate tributarie crescono dello 0,5 per cento nel 2019 rispetto al 2018, evidenziando incrementi annui più sostenuti nei tre esercizi successivi (rispettivamente, del 5 per cento, del 2,7 per cento e dell'1,5 per cento) per effetto soprattutto della componente delle imposte indirette, in conseguenza dei previsti incrementi dell'IVA e delle accise. Più contenuto risulta invece il profilo di crescita delle imposte dirette.

In termini di PIL, le entrate tributarie mostrano un andamento discontinuo nel periodo 2019-2022. Dopo una lieve riduzione nel 2019

rispetto al 2018 (dal 28,5 al 28,4 per cento del PIL), le previsioni registrano un incremento nei due anni successivi (29,1 per cento e 29,3 per cento del PIL rispettivamente, nel 2020 e 2021) per poi ridursi al 29 per cento del PIL nel 2022. Tale andamento è sostenuto prevalentemente dalle imposte indirette, mentre le imposte dirette – che presentano in termini nominali una crescita costante - riducono la propria incidenza sul PIL (dal 14,1 per cento del 2018 al 13,5 per cento nel 2022).

Le **imposte in conto capitale** sono riviste dalla Nota al rialzo rispetto alle stime di aprile per tutto il periodo considerato. In particolare nel 2019 registrano un incremento di 215 milioni (da 967 milioni a 1.182 milioni), mentre ammonta a circa 130 milioni l'aumento per ciascuna delle annualità successive. Nonostante la revisione al rialzo rispetto al DEF, la voce delle imposte in conto capitale, nelle nuove stime, evidenzia, su base annua, un calo nel 2019 e nel 2020: in proposito la Nota afferma che tale andamento risente del venir meno del gettito derivante dalla *voluntary disclosure*. Nel 2021 e nel 2022 è prevista una crescita, rispettivamente, dello 0,5 e dello 0,7 per cento, rispetto al valore dell'anno precedente. Complessivamente tuttavia, in considerazione dell'esiguità di tale voce di entrata, l'incidenza sul PIL resta stabile, intorno allo 0,1 per cento, per tutti gli esercizi considerati.

Sarebbero utili indicazioni riguardo alle ulteriori ragioni che concorrono, insieme al venir meno della voluntary disclosure, a determinare l'andamento dell'aggregato, nel periodo considerato.

Con particolare riguardo alle imposte una tantum, si riportano le informazioni estrapolate dalle tabelle relative a tali misure contenute nel DEF e nella Nota di aggiornamento al DEF.

Tabella 12 – Entrate una tantum*(milioni di euro)*

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Imposte sostitutive varie | | | | | |
| - DEF | 1.359 | 1.128 | 648 | 248 | 0 |
| - Nota di aggiornamento al DEF | 1.360 | 1.749 | 823 | 428 | 0 |
| Allineamento valori di bilancio ai principi IAS | | | | | |
| - DEF | 202 | 202 | 202 | 202 | 202 |
| - Nota di aggiornamento al DEF | 308 | 216 | 215 | 215 | 215 |
| Emergenza capitali all'estero (voluntary disclosure) | | | | | |
| - DEF | 264 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - Nota di aggiornamento al DEF | 264 | 37 | 0 | 0 | 0 |
| Rottamazione cartelle | | | | | |
| - DEF | 1.215 | 949 | 1.525 | 1.312 | 1.683 |
| - Nota di aggiornamento al DEF | 1.215 | 499 | 1.115 | 1.442 | 1.683 |

Per quanto riguarda i **contributi sociali**, la Nota stima un incremento annuo del 2,8 per cento nel 2019 (241.482 milioni di euro), che scende all'1,6 negli esercizi 2020 e 2021, per poi risalire al 2,3 nel 2022 (con una crescita media, quindi, dell'1,8 per cento nel triennio 2020-2022). In rapporto al PIL, i contributi sociali si assestano al 13,5 per cento negli esercizi 2019 e 2020, diminuendo leggermente nel biennio successivo (13,4 per cento nel 2021 e 13,3 nel 2022). Le stime tengono conto, secondo la Nota, dell'evoluzione delle variabili macroeconomiche rilevanti. Inoltre, nel calcolo sono state computate le variazioni, di diverso segno, derivanti da: la cessazione degli effetti di minor gettito contributivo recato dalle misure di esonero previste dalle leggi di stabilità 2015 e 2016 per le nuove assunzioni a tempo indeterminato (articolo 1, comma 118, della L. 190/2014 e articolo 1, comma 178, della L. 208/2015), l'agevolazione strutturale (con conseguenti minori entrate) per le assunzioni di giovani introdotta con la legge di bilancio 2018 e la revisione delle tariffe INAIL introdotta dalla legge di bilancio 2019, cui sono stati ascritti effetti di minor gettito contributivo.

In raffronto alle previsioni del DEF 2019, la Nota prevede per i contributi sociali un maggior gettito pari a 890 milioni nel 2019, a 1.210 milioni, nel 2020, a 995 milioni nel 2021 e a 1.346 milioni nel 2022.

I dati sulla **pressione fiscale**, indicati dalla Nota al lordo e al netto degli effetti del beneficio degli 80 euro, mostrano una riduzione sia nei valori di consuntivo per il 2018 sia nelle previsioni riferite alle annualità successive. Tale andamento è indicato nella tabella che segue, che evidenzia anche il contributo in valore assoluto riconducibile all'operatività delle c.d. "clausole di salvaguardia".

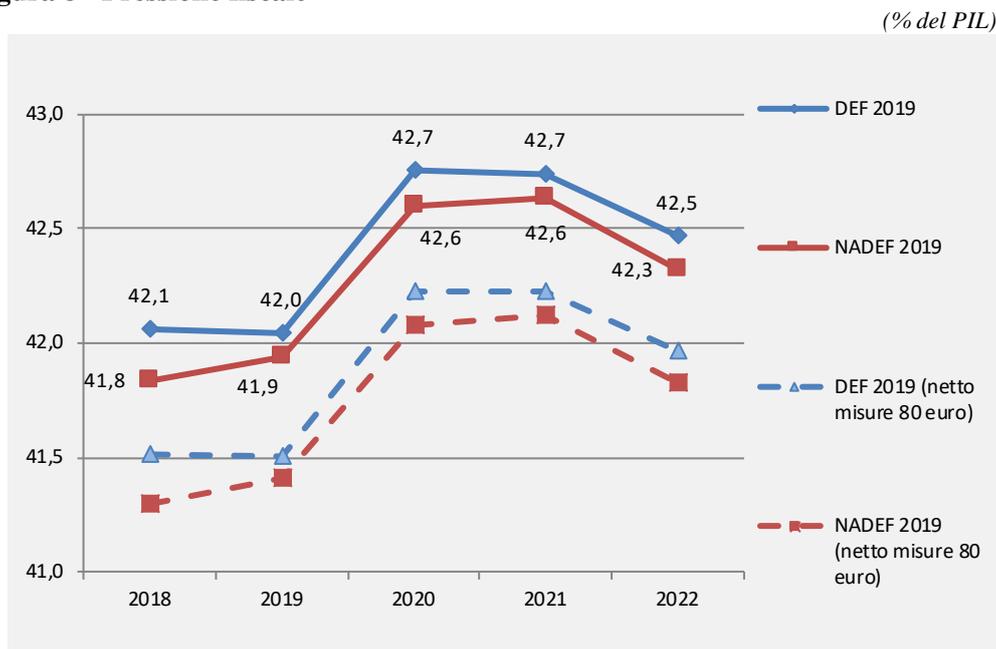
Tabella 13 - Pressione fiscale, entrate tributarie e contributive e clausole di salvaguardia

| | (% del PIL) | | | | |
|--|-------------|---------|---------|---------|---------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Entrate tributarie e contributive | | | | | |
| - DEF | 738,925 | 747,451 | 779,457 | 798,709 | 812,961 |
| <i>di cui clausole salvaguardia</i> | 0 | 0 | 23,072 | 28,753 | 28,753 |
| - Nota di aggiornamento al DEF | 738,598 | 747,848 | 777,193 | 795,714 | 809,815 |
| <i>di cui clausole salvaguardia</i> | 0 | 0 | 23,072 | 28,753 | 28,753 |
| Pressione fiscale | | | | | |
| - DEF | 42.1 | 42.0 | 42.7 | 42.7 | 42.5 |
| - Nota di aggiornamento al DEF | 41.8 | 41.9 | 42.6 | 42.6 | 42.3 |
| Pressione fiscale al netto misure 80 euro | | | | | |
| - DEF | 41.5 | 41.5 | 42.2 | 42.2 | 42.0 |
| - Nota di aggiornamento al DEF | 41.3 | 41.4 | 42.1 | 42.1 | 41.8 |

Sarebbero utili informazioni in merito all'ammontare considerato, in termini nominali, per la determinazione della "pressione fiscale al netto delle misure 80 euro" al fine di acquisire un valore aggiornato dell'impatto di tali misure rispetto a quello inizialmente stimato dalle relative relazioni tecniche.

In termini grafici, il confronto tra i dati DEF e NADEF, al lordo e al netto delle misure 80 euro, è illustrato nella seguente figura.

Figura 8 - Pressione fiscale



▪ *Valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale*

Per quanto concerne le entrate derivanti dall'attività di accertamento, la Nota di aggiornamento, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 1, comma 434, della legge di stabilità 2014, contiene un *focus* nel quale sono illustrati i risultati ottenuti, le procedure adottate, i criteri applicati per la stima ed il monitoraggio dell'evasione fiscale. Il *focus*, inoltre, illustra i criteri adottati per verificare le condizioni ed eventualmente valutare l'ammontare delle maggiori entrate da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

In base alla valutazione effettuata dal *focus* il Fondo per la riduzione della pressione fiscale sarà incrementato, in sede di predisposizione del prossimo disegno di legge di bilancio, di **370 milioni**.

Si ricorda che l'articolo 1, comma 434, della legge di stabilità 2014 dispone, tra l'altro, che siano destinate al predetto Fondo le **risorse permanenti** che, in sede di Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, si stima di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente e a quelle effettivamente incassate nell'ultimo esercizio consuntivato, derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle derivanti dall'attività di recupero fiscale svolta dalle regioni, dalle province e dai comuni.

Nel *focus* vengono specificate le procedure di calcolo adottate per ottenere l'ammontare di risorse. In particolare, viene evidenziata, in primo luogo, la necessità che siano verificate le seguenti tre condizioni riferite alle entrate derivanti da attività di contrasto all'evasione fiscale:

- l'esistenza di maggiori entrate realizzate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente (annualità 2019, 2020 e 2021);
- l'esistenza di maggiori entrate derivanti da attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente (2018);
- il carattere permanente delle predette maggiori entrate.
- A tal fine, sono forniti i seguenti dati:
- gli **incassi** registrati nel **2018** risultanti dal **rendiconto** generale dello Stato risultano pari a 14,93 miliardi di euro (di cui 2,51 miliardi relativi ad entrate extratributarie);
- le **previsioni assestate** evidenziano un ammontare di entrate da attività di accertamento pari a 13,59 miliardi (di cui 3,40 miliardi relativi ad entrate extratributarie) per l'anno 2018, a 13,2 miliardi (di cui 3,26 miliardi relativi ad entrate extratributarie) per l'anno 2019, a 12,66 miliardi (di cui 3,17 miliardi relativi ad entrate extratributarie) per l'anno 2020, e a 12,30 miliardi (di cui 2,65 miliardi relativi ad entrate extratributarie) per l'anno 2021;
- la **stima degli incassi 2019**, basata sugli incassi realizzati nel periodo gennaio-agosto 2019 determinati dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, è di 15,34 miliardi (di cui 2,76 miliardi relativi ad entrate extratributarie).

La Nota fa presente, quindi, che la stima degli incassi 2019 (basata sul gettito effettivo realizzato da gennaio ad agosto 2019) – pari a 15,34 miliardi - è maggiore:

- degli incassi realizzati nel 2018 (+ **0,41 miliardi**);
- delle previsioni assestate per ciascuno degli anni 2019 (+**2,14 miliardi**), 2020 (+**2,68 miliardi**) e 2021 (+**3,04 miliardi**).

La Nota considera il minore fra gli importi differenziali sopra indicati (+0,41 miliardi) ed estrapola quindi dallo stesso la quota parte che può essere considerata permanente (0,37 miliardi).

2.1.3 La spesa primaria

La revisione dei dati di consuntivo operata dall'Istat comporta per l'anno **2018**, rispetto alle precedenti stime, un aumento delle spese finali pari a 984 milioni di euro.

Come evidenziato dall'Istituto le revisioni dipendono, in parte, dall'introduzione di alcune modifiche nella classificazione delle voci di uscita (in particolare tra consumi intermedi e altre uscite correnti, determinando variazioni in aumento e in diminuzione di alcuni aggregati del conto economico) ed, in parte, dalla disponibilità di nuove informazioni, tra cui quelle tratte dai bilanci di alcune società per il 2018¹⁴. Inoltre, l'Istat precisa che la revisione delle uscite complessive è dovuta anche alle nuove stime sui redditi (+536 milioni) ed

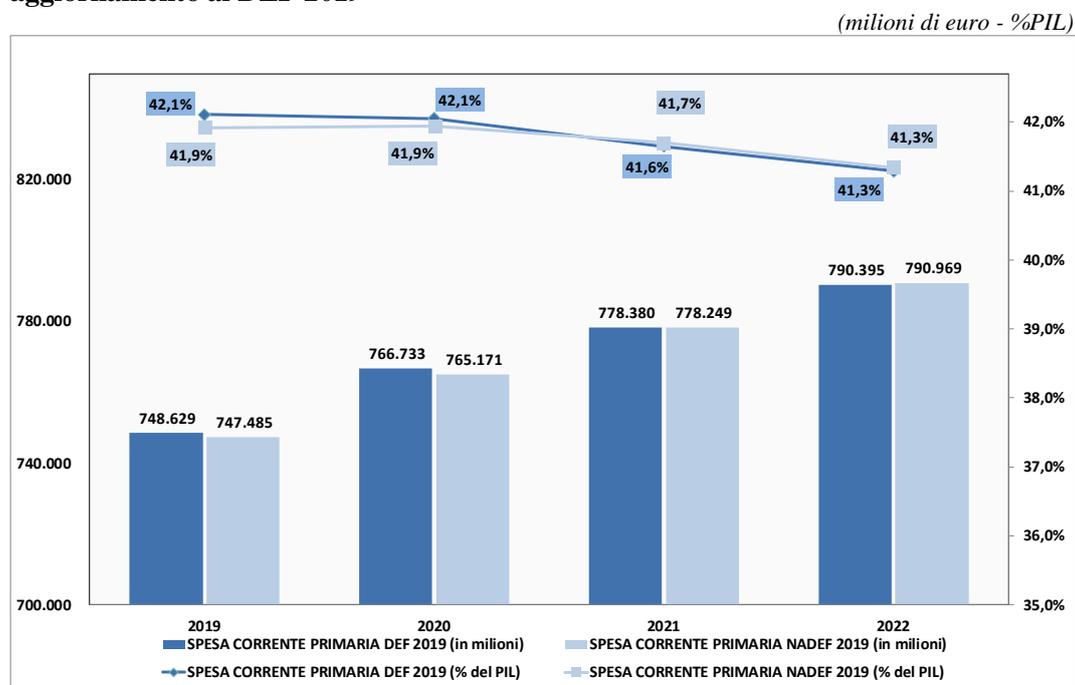
¹⁴ ISTAT, Statistiche Flash, Conti economici nazionali 1995-2018, del 23 settembre 2019.

all'effetto combinato di rettifiche della spesa per investimenti (+73 milioni, di cui gli investimenti fissi lordi pari a +521 milioni).

Per quanto attiene al **periodo di previsione 2019-2022** nel quadro aggiornato si registra, nel triennio 2019-2021, rispetto alle stime del DEF, una riduzione della **spesa corrente primaria**¹⁵ (-1,1 miliardi nel 2019, -1,6 nel 2020 e -0.1 miliardi nel 2021) e un incremento nel 2022 pari a 0,6 miliardi.

Con riferimento al medesimo aggregato, nel grafico che segue viene mostrato il raffronto tra le previsioni, in valore assoluto e in percentuale del PIL, recate dal DEF e quelle contenute nella Nota di aggiornamento.

Figura 9 - Spesa corrente primaria: confronto tra DEF 2019 e Nota di aggiornamento al DEF 2019



Fonte: elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2019.

Come emerge dalla rappresentazione grafica, si conferma la crescita, in valore assoluto, della spesa corrente primaria, che si attesta nel 2022, in termini nominali, ad un livello di 791 miliardi, sostanzialmente analogo alle precedenti stime.

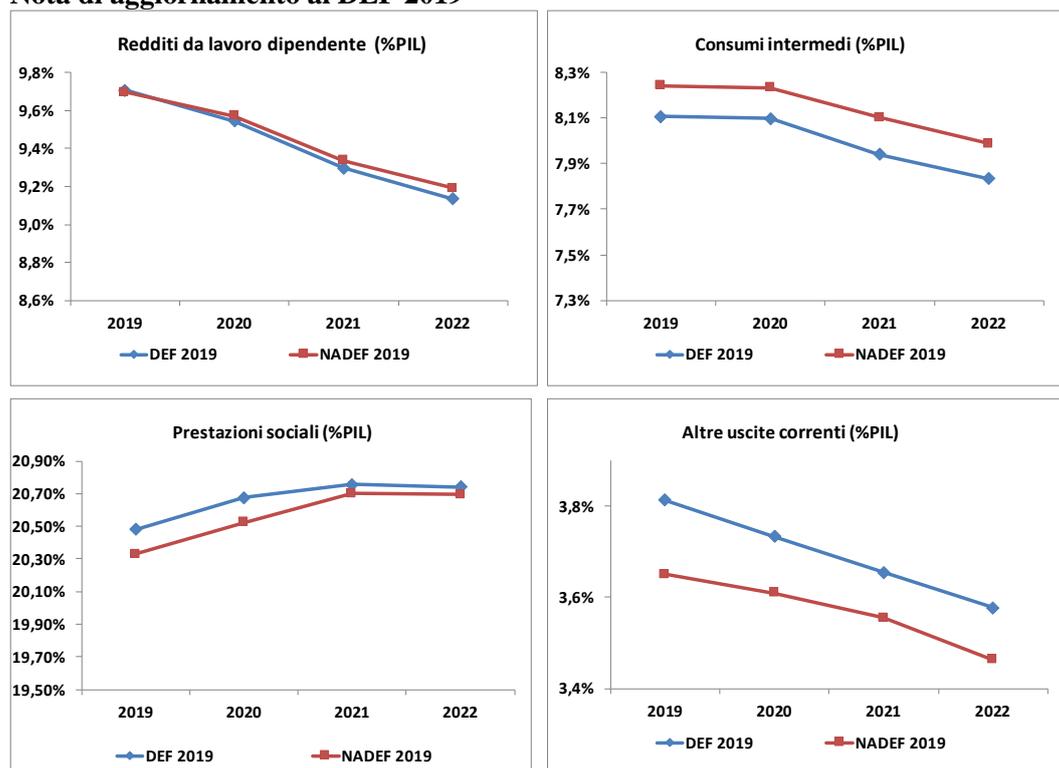
In termini di incidenza sul PIL, si registra invece, in entrambe le previsioni, una dinamica decrescente: nelle stime più aggiornate, i valori del biennio 2019-2020 sono rivisti al ribasso, mentre quelli del biennio

¹⁵ Spesa corrente al netto della spesa per interessi. Per quanto riguarda la spesa per interessi, si rinvia all'apposito paragrafo di approfondimento.

successivo sono in linea con le precedenti previsioni.

Nei grafici che seguono è evidenziato l'andamento delle principali componenti della spesa corrente primaria in termini di incidenza sul PIL, ponendo a raffronto le previsioni recate dal DEF e quelle contenute nella Nota di aggiornamento.

Figura 10 - Componenti della spesa corrente primaria: confronto tra DEF 2019 e Nota di aggiornamento al DEF 2019



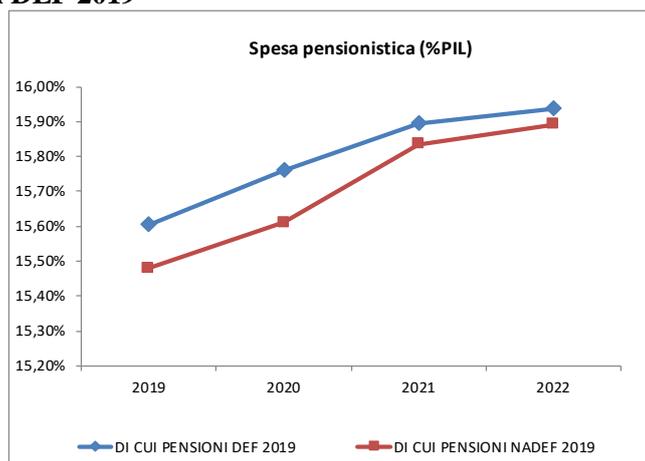
Fonte: elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2019.

Circa la composizione della spesa corrente primaria, le nuove stime confermano il profilo crescente, già delineato nel DEF, della spesa per **prestazioni sociali** espressa in termini di PIL. Per l'anno 2019 il rapporto si attesta sul 20,3 per cento (rispetto al 20,5 stimato nel DEF), per poi crescere al 20,5 per cento nel 2020 e al 20,7 per cento per ciascun anno del biennio successivo (nel DEF veniva indicato 20,7 per cento per il 2020 e 20,8 nel 2021 e 20,7 nel 2022).

In merito alla dinamica dell'aggregato di spesa, espresso in termini nominali, la nuova previsione stima un incremento su base annua del 3,9 per cento nel 2019. Negli anni seguenti il *trend* di crescita prosegue con incrementi annui del 3,3 per cento nel 2020, del 3,2 nel 2021 e del 2,5 nel 2022.

Considerando le singole componenti che concorrono al predetto andamento, si evidenzia in primo luogo che la **spesa pensionistica** registra un incremento, su base annua, del 2,7 per cento nel 2019, del 3,2 per cento nel 2020, del 3,8 per cento nel 2021 e del 2,9 nel 2022.

Figura 11 – La spesa pensionistica: confronto tra DEF 2019 e Nota di aggiornamento al DEF 2019



Fonte: elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2019.

Come spiegato nella Nota, le previsioni scontano l'aumento del numero di soggetti che accedono al pensionamento anticipato in virtù dei recenti cambiamenti normativi introdotti con la Legge di Bilancio 2019 e le altre misure correlate¹⁶, tra cui "Quota 100".

Rispetto alla previsione del DEF di aprile, la stima della spesa pensionistica nel 2019 è rivista al ribasso di circa 1,4 miliardi. Tale revisione, come spiegato nella Nota, è dovuta, per un importo di **circa 1,2 miliardi**, al minor numero di domande di pensionamento anticipato rispetto alla platea di soggetti che avrebbero potuto beneficiare delle agevolazioni di recente introdotte e ad una valutazione prudentiale delle domande che perverranno entro la fine dell'anno.

Per gli anni 2020-2022 le nuove stime di spesa sono ridotte di circa 2,5 miliardi per l'anno 2020, di 1,5 miliardi per l'anno 2021 e di 1 miliardo per il 2022. La revisione si basa sull'ipotesi, indicata nella Nota, di una distribuzione graduale degli accessi al pensionamento nel 2020 e nel 2021, con conseguenti economie pari a 1,7 miliardi nel 2020 e 400 milioni nel 2021¹⁷.

¹⁶ Legge n. 145/2018 e decreto-legge n. 4/2019.

¹⁷ La Nota precisa inoltre che tali valutazioni previsionali saranno aggiornate nei prossimi mesi sulla base degli andamenti effettivi.

Si ricorda che durante l'esame parlamentare del DL 61/2019 (relativo al miglioramento dei saldi di finanza pubblica) l'INPS ha presentato una Nota da cui emergeva, in base al monitoraggio fino ad allora effettuato, un risparmio di **circa 1 miliardo** nel 2019, rispetto alle quantificazioni operate dal DL 4/2019, relativamente alle misure agevolative in materia di requisiti pensionistici (tra cui quota 100). Considerando anche le minori spese derivanti dall'applicazione delle misure sul reddito e sulla pensione di cittadinanza (*vedi infra*), la complessiva previsione di risparmio ammontava a 1,8 miliardi di euro. Tuttavia, a garanzia del conseguimento di minori spese almeno nella misura di 1,5 miliardi, veniva disposto – come già ricordato – l'accantonamento e la relativa indisponibilità per la gestione di dotazioni di bilancio corrispondenti a tale somma. L'eventuale disaccantonamento delle somme veniva condizionato agli esiti di una rendicontazione sugli oneri sostenuti, da comunicare entro il 15 settembre 2019, secondo le procedure di monitoraggio previste dal DL 4/2019, e tenendo conto della valutazione degli oneri ancora da sostenere entro la fine del 2019.

La Nota in esame informa che, in relazione ai risparmi accertati e previsti per l'anno in corso, le dotazioni di bilancio accantonate con il DL 61/2019 sono state rese disponibili¹⁸. Inoltre, da quanto indicato nella stessa Nota, per la sola parte relativa alle misure pensionistiche, il risparmio ammonterebbe a circa 1,2 miliardi, per il minor numero di domande di pensionamento anticipato rispetto alla platea di soggetti potenzialmente interessati alle agevolazioni di recente introdotte.

In proposito, sarebbe utile disporre dei dati analitici riferiti ai risultati del predetto monitoraggio e della relativa rendicontazione degli oneri, prevista dal DL 61/2019, con particolare riguardo all'incidenza dei risparmi in relazione alle diverse misure recate dagli articoli 14 e 15 del DL 4/2019.

Le **altre prestazioni sociali**, mostrano una crescita annua dell'8 per cento nel 2019 e del 3,2 per cento nel 2020, del 3,8 nel 2021 per poi rallentare al 2,9 per cento nel 2022. In relazione alle stime di aprile, l'aggregato resta invariato in termini assoluti salvo che per il 2019, anno in cui, come precisato nella Nota, la previsione è stata aggiornata sulla base dei dati di monitoraggio relativi alle domande accolte e quelle prevedibili in accoglimento fino alla fine del 2019 per il Reddito di Cittadinanza (Rdc) e Reddito di Inclusione (Rei). La nuova previsione, secondo la Nota, include una riduzione di spesa complessiva di circa 400 milioni rispetto al DEF.

Tenuto conto che l'aggregato complessivo delle altre prestazioni sociali registra una diminuzione della previsione di spesa, rispetto al DEF, di 200 milioni di euro per il solo 2019, sarebbe utile acquisire indicazioni

¹⁸ Cfr. il [comunicato stampa](#) del Consiglio dei ministri del 3 ottobre 2019, nel quale si dà conto della relativa deliberazione.

riguardo alle altre componenti (oltre a quelle del reddito di cittadinanza e al Rei) che concorrono a determinare la predetta variazione.

Dalla NADEF si evince inoltre che le previsioni di spesa aggiornate includono un onere di circa 550 milioni per quanto riguarda il Rei e di circa 4,2 miliardi per quanto riguarda il Rdc (inclusa la componente della cosiddetta di Pensione di Cittadinanza). La Nota chiarisce inoltre che nel DEF 2019, essendo già noto che il primo ciclo mensile di domande era inferiore al totale previsto a regime per l'anno, la stima di spesa per il Rdc era già stata ridotta di circa 500 milioni nel 2019.

• **Reddito di cittadinanza**

Si ricorda che il decreto-legge 4/2019 ha autorizzato i limiti di spesa per l'erogazione del reddito e della pensione di cittadinanza riportati nella tabella che segue.

Tabella 14 – Limiti di spesa per l'erogazione del reddito e della pensione di cittadinanza

(milioni di euro)

| Limiti di spesa reddito e pensione di cittadinanza (articolo 12, comma 1, decreto-legge 4/2019) | 2019 | 2020 | 2021 | A decorrere dal 2022 |
|--|----------------|----------------|----------------|-----------------------------|
| Reddito e Pensione di cittadinanza (art. 1, 2 e 3)) | 5.620,0 | 7.123,0 | 7.355,0 | 7.210,0 |
| Articolo 2, commi 1 e 4 ampliamento del beneficio per famiglie con disabili | 12,8 | 16,9 | 17,0 | 16,9 |
| Articolo 13, comma 2 (erogazione dei servizi da parte delle province autonome di Trento e di Bolzano) | | 19,0 | 19,0 | 19,0 |
| Proseguimento del Rei (art. 13, co. 1) | 274,0 | 8,0 | | |
| Totale limite di spesa | 5.906,8 | 7.166,9 | 7.391,0 | 7.245,9 |

Fonte: elaborazione su dati della relazione tecnica riferita al decreto-legge 4/2019 (A.C. 1637)

Con particolare riferimento alla prosecuzione del reddito di inclusione, la relazione tecnica riferita all'articolo 13 del decreto-legge 4/2019 affermava che la stima degli oneri era stata effettuata in relazione alle sole prime tre mensilità del 2019. La RT ipotizzava infatti il transito della platea del Rei nel Rdc in quanto i requisiti economici per l'accesso a quest'ultimo risultano meno restrittivi e l'ammontare del beneficio più rilevante. Pertanto, a decorrere da aprile 2019 gli oneri connessi al regime del Rei erano stati dalla RT già ricompresi nelle stime relative al reddito di cittadinanza. La RT precisava inoltre che, nel caso in cui i beneficiari del Rei non avessero fatto domanda per il Rdc, si sarebbe ottenuto un risparmio per la finanza pubblica.

Successivamente la documentazione allegata al decreto-legge n. 61/2019 ha prefigurato risparmi di spesa per il reddito e la pensione di cittadinanza pari a circa 800 milioni di euro per l'anno 2019, da confermare sulla base della rendicontazione degli oneri sostenuti (come risultanti dal monitoraggio) entro il 15 settembre 2019.

I risultati del monitoraggio, disponibili sul sito INPS¹⁹, indicano dati che appaiono in linea con le nuove previsioni di spesa delineate nella Nota in esame, pari per l'anno 2019 a 550 milioni per il ReI e a 4,2 miliardi per il RdC.

Di seguito vengono posti a raffronto i limiti di spesa originariamente previsti per il 2019 dal DL 4/2019 in relazione alle predette misure e le nuove previsioni indicate nella Nota in esame.

Tabella 15 - Differenza limiti di spesa Rei e Rdc decreto-legge 4/2019 e stime NADEF 2019 (milioni di euro)

| | |
|--|----------------|
| Totale risorse RdC e Rei stanziato dal decreto-legge 4/2019 - ANNO 2019 | 5.894,0 |
| <i>Previsioni NADEF</i> | |
| Reddito e Pensione di cittadinanza | 4.200,0 |
| Proseguimento del Rei | 550,0 |
| Totale nuova stima di spesa complessiva Rdc+Rei | 4.750,0 |
| Differenza | 1.144,0 |

Fonte: elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2019.

Come già evidenziato, le nuove previsioni di spesa delineate nella Nota in esame per il 2019, pari a 550 milioni per il ReI e a 4,2 miliardi per il RdC, sembrano in linea con i risultati del monitoraggio, disponibili sul sito INPS.

Secondo quanto si evince dalla precedente tabella, la differenza rispetto alle previsioni iniziali del DL 4/2019 dovrebbe ammontare a circa 1,14 miliardi di euro.

La stessa Nota afferma che già con il DEF di aprile era stata operata la riduzione della previsione di spesa per circa 500 milioni, cui vanno ad aggiungersi ulteriori risparmi per circa 400 milioni, scontati nel nuovo quadro tendenziale previsto dal documento in esame, per un totale quindi di circa 900 milioni di euro. Poiché la differenza che emerge dal raffronto tra i limiti di spesa originari (DL 4/2019) e le previsioni aggiornate risulta superiore a quest'ultimo importo, premessa la necessità di una conferma in ordine alla suindicata ricostruzione, sarebbe utile acquisire indicazioni riguardo agli ulteriori fattori alla base della predetta differenza.

In particolare, sarebbe utile conoscere se la stessa sia ascrivibile alla mancata realizzazione di alcune ipotesi sottostanti specifiche componenti della spesa per

¹⁹ Osservatorio statistico sul reddito di inclusione presso l'INPS.
<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=51758>.

RdC e, in tal caso, le ragioni per le quali tali voci non risultano considerate nell'ambito dei risparmi complessivi indicati dalla Nota in esame.

Con riferimento alle altre componenti della spesa corrente primaria si evidenzia quanto segue:

- la spesa per **redditi da lavoro dipendente** registra, rispetto al DEF, incrementi per 0,3 miliardi nel 2019, 0,6 miliardi nel 2020, 0,5 miliardi nel 2021 e 1 miliardo nel 2022.

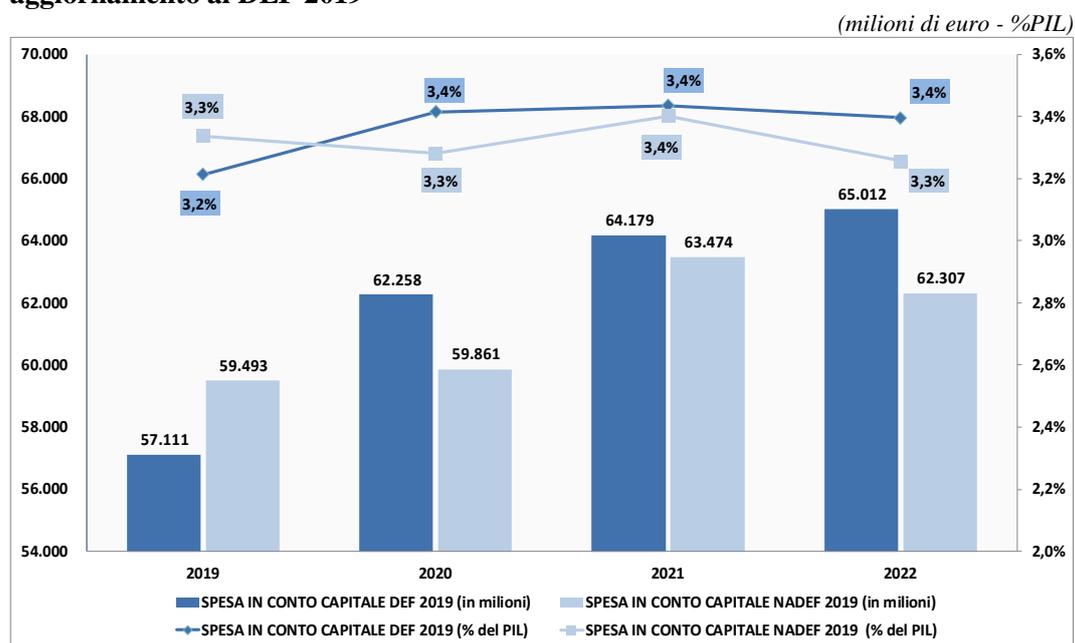
Nel 2019 la previsione sconta la conclusione della tornata contrattuale 2016-2018 ed il maggior numero di pensionamenti attesi già dal 2019 per effetto della c.d. Quota 100; l'effetto complessivo determina un incremento di spesa dello 0,3 per cento nell'anno.

Nel triennio 2020-2022 la spesa per redditi aumenta in media dello 0,6 per cento. L'incidenza sul PIL risulta pertanto in calo, dal 9,7 del 2019 al 9,2 per cento del PIL nel 2022, confermando sostanzialmente le proiezioni del DEF;

- la spesa per **consumi intermedi**, rispetto alle stime di aprile è rivista in aumento nel periodo 2019-2022 (per 2,8 miliardi per l'anno 2019, 2,6 miliardi per l'anno 2020, 2,8 miliardi per il 2021 e 2,9 miliardi per il 2022), come si evince dalle voci del conto economico (si vedano le tabelle riportate in appendice). Per i primi due anni l'aggregato registra aumenti pressoché speculari rispetto alle riduzioni operate in relazione all'aggregato altre uscite correnti, riflettendo la complessiva riclassificazione contabile intervenuta. Viene tuttavia confermato, rispetto alle stime di aprile, l'andamento in decrescita dell'aggregato in termini di incidenza sul PIL, che passa dall'8,2 per cento del 2019 all'8 per cento del 2021;
- le **altre uscite correnti** mostrano, in termini assoluti, una riduzione rispetto alle stime del DEF per tutti gli anni del periodo di previsione (2,7 miliardi per l'anno 2019, 2,2 miliardi per l'anno 2020, 2 miliardi per il 2021 e 2,2 miliardi per l'anno 2022), da porre anche in relazione a quanto sopra esposto per i consumi intermedi.

Per quanto riguarda la **spesa in conto capitale**, si registra per l'anno 2019 una revisione della stima in aumento per circa 2,4 miliardi rispetto alle previsioni del DEF. Anche l'incidenza rispetto al PIL passa dal 3,2 (DEF) al 3,3 per cento, come si evince dal grafico che segue.

Figura 12 - Spesa in conto capitale: confronto tra DEF 2019 e Nota di aggiornamento al DEF 2019

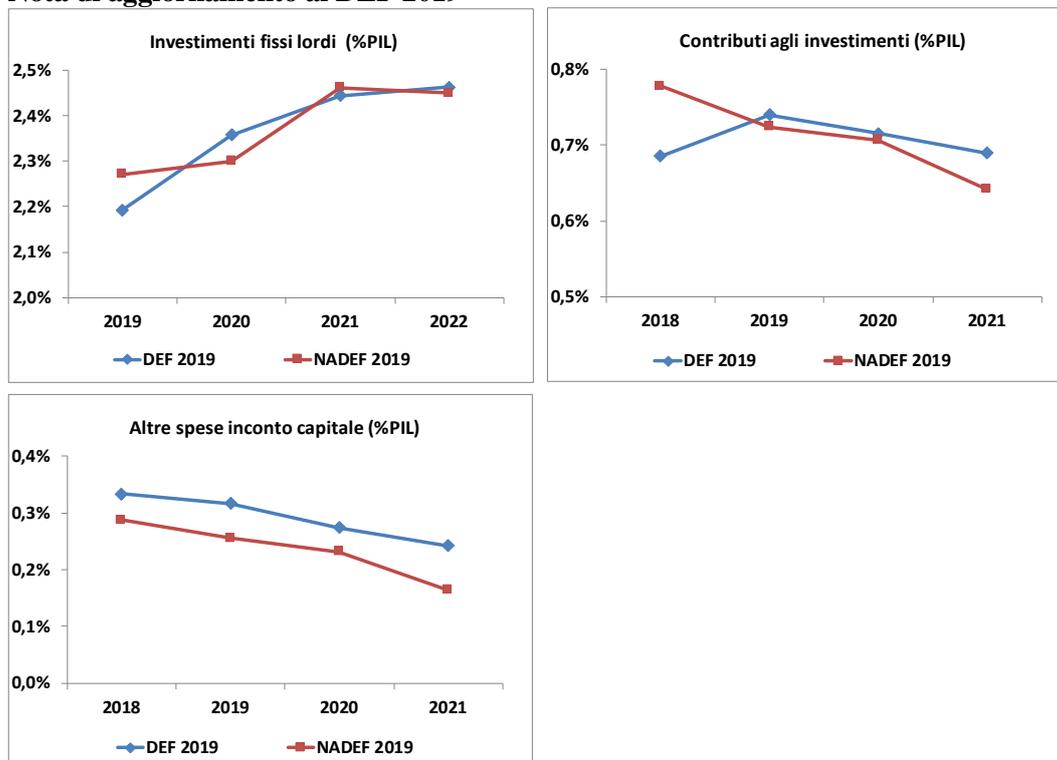


Fonte: elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2019.

Per gli anni 2020-2022 le stime sono invece riviste in diminuzione in ogni anno in valore assoluto e in percentuale del PIL (con la sola eccezione del 2021).

Nei grafici sotto riportati è evidenziato l'andamento delle singole componenti della spesa in conto capitale in termini di PIL, ponendo a raffronto le previsioni recate dal DEF e quelle contenute nella Nota di aggiornamento.

Figura 13 - Componenti della spesa in conto capitale: confronto tra DEF 2019 e Nota di aggiornamento al DEF 2019



Fonte: elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2019.

Analizzando le diverse componenti, l'evoluzione dell'aggregato riceve impulso dagli **investimenti fissi lordi**, che nel 2019 mostrano una ripresa dell'attività di spesa, con una crescita nominale su base annua del 7,7 per cento, sostenuta, secondo quanto affermato nella Nota, dai numerosi interventi messi in campo negli ultimi anni per rilanciare la spesa, fra cui gli stanziamenti pluriennali per la realizzazione di opere che riducano il rischio idrogeologico e lo sblocco degli avanzi di amministrazione degli enti territoriali per la realizzazione di opere pubbliche. Nel 2020, la crescita degli investimenti è meno sostenuta, al 3,7 per cento, mentre il 2021 registrerà un rafforzamento della crescita al 9,5 per cento. In rapporto al PIL, gli investimenti saliranno dal 2,1 per cento del 2018 al 2,3 per cento nel 2019 e si collocheranno attorno al 2,4 per cento in media nel periodo 2020-2022.

2.1.4 La spesa per interessi

Dai dati di consuntivo riportati nella Nota per il **2018**, la spesa per interessi risulta pari a 64.662 milioni, con una riduzione rispetto al dato del

2017, di 936 milioni. Dal confronto con le precedenti stime si osserva una riduzione di 317 milioni rispetto al valore indicato nel DEF 2019.

Per quanto attiene alle previsioni a legislazione vigente relative al **periodo 2019-2022**, le nuove stime assumono, per ciascun esercizio, valori inferiori a quelli del DEF 2019: in particolare, la correzione dell'incidenza rispetto al PIL è di circa 0,2 per cento nel 2019, 0,4 per cento nel 2020, 0,6 per cento nel 2021 e 0,9 per cento nel 2022.

Tabella 16 - Spesa per interessi: confronto tra DEF 2019 e Nota di aggiornamento al DEF 2019

(importi in milioni di euro)

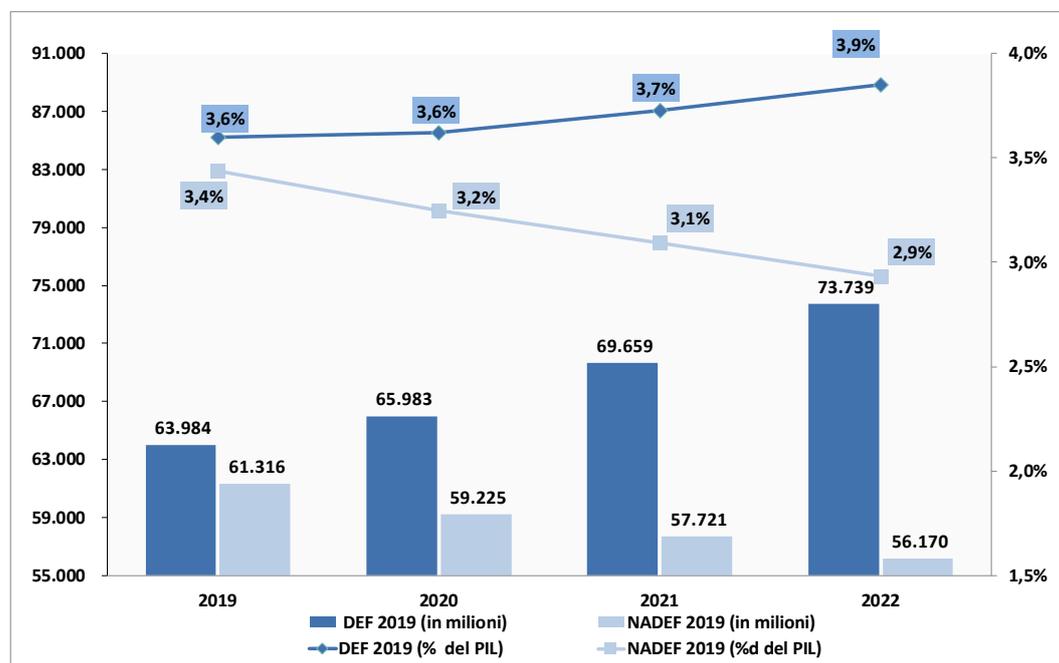
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Nota di aggiornamento al DEF 2019 | | | | | |
| Spesa per interessi | 64.662 | 61.316 | 59.225 | 57.721 | 56.170 |
| Variazione assoluta annua | -936 | -3.346 | -2.091 | -1.504 | -1.551 |
| Variazione % in % del PIL | -1,4 | -5,2 | -3,4 | -2,5 | -2,7 |
| PIL nominale | 1.765.421 | 1.783.142 | 1.824.521 | 1.866.503 | 1.913.559 |
| DEF 2019 | | | | | |
| Spesa per interessi | 64.979 | 63.984 | 65.983 | 69.659 | 73.739 |
| Variazione assoluta annua | -619 | -995 | 1.999 | 3.676 | 4.080 |
| Variazione % in % del PIL | -0,9 | -1,5 | 3,1 | 5,6 | 5,9 |
| PIL nominale | 1.756.982 | 1.777.899 | 1.823.329 | 1.868.945 | 1.914.457 |

Fonte: elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2019 e del DEF 2019.

A tali variazioni corrisponde una spesa per interessi pari, in valore assoluto, a 61.316 milioni nel 2019 e a 59.225 milioni nel 2020. Negli anni successivi si evidenzia un'ulteriore riduzione dell'aggregato che raggiunge i 56,2 miliardi circa nel 2022. In termini di incidenza sul PIL, la spesa si colloca al 3,4 per cento annuo nel 2019, per passare al 3,2 per cento nel 2020 e ridursi progressivamente fino ad attestarsi ad un valore pari a 2,9 punti percentuali di PIL nel 2022.

Nel grafico sottostante si evidenzia l'andamento della spesa per interessi per tutto il periodo di previsione considerato (2019-2022) ed il raffronto, in termini assoluti ed in percentuale del PIL, rispetto alle stime del DEF di aprile.

Figura 14 - Spesa per interessi: confronto tra DEF 2019 e Nota di aggiornamento al DEF 2019 (in milioni di euro e in % del PIL)



La Nota precisa che la riduzione, nel 2019, dell'aggregato (in calo di 2,7 miliardi e dello 0,2 per cento del PIL rispetto alle stime del DEF di aprile), deriva da una correzione al ribasso, nel frattempo intervenuta, dei tassi di interesse nominali, sia a breve sia a lungo termine.

Tale correzione, secondo quanto affermato dalla Nota, è correlata sia all'indebolimento delle aspettative di crescita dell'economia europea e globale, sia alle nuove valutazioni attinenti al merito di credito.

Con riferimento agli anni successivi (2020-2022), si osserva che la voce riduce progressivamente la propria incidenza sul PIL, complessivamente per circa 0,3 punti percentuali (dal 3,2 al 2,9 per cento). La Nota afferma che la revisione delle stime (con riduzioni di 2,1 miliardi nel 2020, 1,5 miliardi nel 2021 e 1,6 miliardi nel 2022) riflette un andamento dei rendimenti sui titoli di stato più contenuto di quanto ipotizzato nel DEF.

In proposito la Nota evidenzia che, come da prassi consolidata, le proiezioni dei pagamenti per interessi sul debito della PA si basano sui livelli medi della curva dei rendimenti registrati nelle settimane precedenti la chiusura della previsione. Da tali livelli medi si calcolano i rendimenti impliciti per i rimanenti mesi del 2019 e per il triennio 2020-2022. Da inizio giugno i rendimenti di mercato hanno subito una forte discesa e ciò impatta favorevolmente non solo sulla previsione economica, ma anche sulle proiezioni dei pagamenti per interessi.

Con riferimento al possibile andamento dei tassi di interesse si rileva, inoltre, che, a settembre 2019²⁰, il Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) ha deciso che il tasso di interesse sui depositi presso la banca centrale sarà ridotto di 10 punti base, al -0,50%. I tassi di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali e sulle operazioni di rifinanziamento marginale rimarranno invariati sui livelli attuali, rispettivamente dello 0,00% e dello 0,25%. Il Consiglio direttivo si attende ora che i tassi di interesse di riferimento della BCE si mantengano su livelli pari o inferiori a quelli attuali finché non vedrà le prospettive di inflazione convergere saldamente su un livello sufficientemente prossimo ma inferiore al 2% nel suo orizzonte di proiezione e tale convergenza non si rifletterà coerentemente nelle dinamiche dell'inflazione di fondo.

Gli acquisti netti da parte della BCE riprenderanno nell'ambito del programma di acquisto di attività (PAA) del Consiglio direttivo a un ritmo mensile di 20 miliardi di euro a partire dal 1° novembre. Il Consiglio direttivo si attende che proseguiranno finché necessario a rafforzare l'impatto di accomodamento dei suoi tassi di riferimento e che termineranno poco prima che il Consiglio inizierà a innalzare i tassi di riferimento della BCE. Il capitale rimborsato sui titoli in scadenza nel quadro del PAA continuerà a essere reinvestito, integralmente, per un prolungato periodo di tempo successivamente alla predetta data e, in ogni caso, finché sarà necessario per mantenere condizioni di liquidità favorevoli e un ampio grado di accomodamento monetario.

Infine, si evidenzia che, per effetto delle modifiche metodologiche nelle modalità di calcolo del debito pubblico concordate a livello europeo e confluite nel nuovo *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD) pubblicato dall'Eurostat lo scorso 2 agosto²¹, è stata operata una revisione dello *stock* del debito pubblico degli anni 2015-2018 dovuta principalmente al diverso trattamento statistico degli interessi maturati sui Buoni Postali Fruttiferi (BPF) del MEF. In proposito si evidenzia, così come affermato dalla Nota, che tale revisione non incide sull'indebitamento netto della p.a. in quanto gli interessi maturati sono sempre stati inclusi nel conto consolidato. A tal riguardo si ricorda che il DEF 2019²², nella parte relativa ai criteri di formulazione delle previsioni tendenziali del conto delle amministrazioni pubbliche, afferma che le previsioni della spesa per interessi, di cassa e di competenza, del Settore Statale, includono anche quella relativa ai Buoni Postali Fruttiferi di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze. La revisione operata in sede europea pertanto ha impatto esclusivamente sul debito pubblico. In proposito si rinvia all'apposito paragrafo.

²⁰ Comunicato stampa della BCE del 12 settembre 2019.

²¹ Cfr. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-19-007>.

²² Cfr. http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--/Contabilit_e_finanza_pubblica/DEF/2019/W-NotaMetodologica-Cop.pdf

▪ ***Appendice: Tavole riepilogative dei dati di consuntivo e tendenziali e raffronto con il DEF***

Di seguito sono riportati, in forma tabellare, i dati riferiti al consuntivo 2018 nonché le stime relative al periodo di previsione 2019-2022, formulate seguendo il criterio della legislazione vigente.

Sono altresì indicate, in termini nominali e in percentuale rispetto al PIL, le variazioni annuali delle voci di entrata e di spesa.

Viene infine offerto un raffronto tra i dati contenuti nel DEF 2019 e quelli aggiornati dalla NADEF 2019 in esame.

Tabella 17 - Conto economico della PA a legislazione vigente

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <i>(importi in milioni di euro)</i> | | | | | |
| SPESE | | | | | |
| Redditi da lavoro dipendente | 172.362 | 172.902 | 174.611 | 174.282 | 175.859 |
| Consumi intermedi | 146.681 | 146.967 | 150.240 | 151.217 | 152.848 |
| Prestazioni sociali | 348.794 | 362.520 | 374.460 | 386.390 | 395.990 |
| <i>Pensioni</i> | 268.741 | 276.030 | 284.820 | 295.560 | 304.080 |
| <i>Altre prestazioni sociali</i> | 80.053 | 86.490 | 89.640 | 90.830 | 91.910 |
| Altre uscite correnti | 63.665 | 65.095 | 65.861 | 66.360 | 66.272 |
| Totale spese correnti netto interessi | 731.502 | 747.485 | 765.171 | 778.249 | 790.969 |
| Interessi passivi | 64.662 | 61.316 | 59.225 | 57.721 | 56.170 |
| Totale spese correnti | 796.164 | 808.801 | 824.396 | 835.970 | 847.139 |
| <i>di cui : Spesa sanitaria</i> | <i>115.410</i> | <i>118.560</i> | <i>120.596</i> | <i>122.003</i> | <i>123.696</i> |
| Totale spese in conto capitale | 58.438 | 59.493 | 59.861 | 63.474 | 62.307 |
| Investimenti fissi lordi | 37.602 | 40.496 | 41.979 | 45.960 | 46.891 |
| Contributi agli investimenti | 13.597 | 13.869 | 13.217 | 13.196 | 12.280 |
| Altre spese in conto capitale | 7.239 | 5.128 | 4.665 | 4.318 | 3.136 |
| Totale spese netto interessi | 789.940 | 806.977 | 825.032 | 841.723 | 853.276 |
| Totale spese finali | 854.602 | 868.293 | 884.257 | 899.444 | 909.446 |
| ENTRATE | | | | | |
| Tributarie | 503.657 | 506.366 | 531.789 | 546.384 | 554.825 |
| <i>Imposte dirette</i> | 248.834 | 250.173 | 250.326 | 254.845 | 258.143 |
| <i>Imposte indirette</i> | 253.253 | 255.011 | 280.365 | 290.435 | 295.570 |
| <i>Imposte in c/capitale</i> | 1.570 | 1.182 | 1.098 | 1.104 | 1.112 |
| Contributi sociali | 234.941 | 241.482 | 245.404 | 249.330 | 254.990 |
| <i>Contributi sociali effettivi</i> | 230.810 | 237.249 | 241.079 | 244.921 | 250.514 |
| <i>Contributi sociali figurativi</i> | 4.131 | 4.233 | 4.325 | 4.409 | 4.476 |
| Altre entrate correnti | 75.182 | 79.236 | 79.980 | 79.563 | 79.266 |
| Totale entrate correnti | 812.210 | 825.902 | 856.075 | 874.173 | 887.969 |
| Entrate in conto capitale non tributarie | 2.271 | 2.596 | 2.436 | 2.703 | 2.772 |
| Totale entrate finali | 816.051 | 829.680 | 859.609 | 877.980 | 891.853 |
| <i>Pressione fiscale</i> | <i>41,8</i> | <i>41,9</i> | <i>42,6</i> | <i>42,6</i> | <i>42,3</i> |
| Saldo primario | 26.111 | 22.703 | 34.577 | 36.257 | 38.577 |
| Saldo di parte corrente | 16.046 | 17.102 | 31.679 | 38.203 | 40.830 |
| Indebitamento netto | -38.551 | -38.613 | -24.648 | -21.464 | -17.593 |
| PIL nominale | 1.765.421 | 1.783.142 | 1.824.521 | 1.866.503 | 1.913.559 |

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Tabella 18 - Conto economico della PA a legislazione vigente

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| (% del PIL) | | | | | |
| SPESE | | | | | |
| Redditi da lavoro dipendente | 9,8 | 9,7 | 9,6 | 9,3 | 9,2 |
| Consumi intermedi | 8,3 | 8,2 | 8,2 | 8,1 | 8,0 |
| Prestazioni sociali | 19,8 | 20,3 | 20,5 | 20,7 | 20,7 |
| <i>Pensioni</i> | 15,2 | 15,5 | 15,6 | 15,8 | 15,9 |
| <i>Altre prestazioni sociali</i> | 4,5 | 4,9 | 4,9 | 4,9 | 4,8 |
| Altre uscite correnti | 3,6 | 3,7 | 3,6 | 3,6 | 3,5 |
| Totale spese correnti netto interessi | 41,4 | 41,9 | 41,9 | 41,7 | 41,3 |
| Interessi passivi | 3,7 | 3,4 | 3,2 | 3,1 | 2,9 |
| Totale spese correnti | 45,1 | 45,4 | 45,2 | 44,8 | 44,3 |
| <i>di cui: Spesa sanitaria</i> | 6,5 | 6,6 | 6,6 | 6,5 | 6,5 |
| Totale spese in conto capitale | 3,3 | 3,3 | 3,3 | 3,4 | 3,3 |
| Investimenti fissi lordi | 2,1 | 2,3 | 2,3 | 2,5 | 2,5 |
| Contributi agli investimenti | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,6 |
| Altre spese in conto capitale | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 |
| Totale spese netto interessi | 44,7 | 45,3 | 45,2 | 45,1 | 44,6 |
| Totale spese finali | 48,4 | 48,7 | 48,5 | 48,2 | 47,5 |
| ENTRATE | | | | | |
| Tributarie | 28,5 | 28,4 | 29,1 | 29,3 | 29,0 |
| <i>Imposte dirette</i> | 14,1 | 14,0 | 13,7 | 13,7 | 13,5 |
| <i>Imposte indirette</i> | 14,3 | 14,3 | 15,4 | 15,6 | 15,4 |
| <i>Imposte in c/capitale</i> | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Contributi sociali | 13,3 | 13,5 | 13,5 | 13,4 | 13,3 |
| <i>Contributi sociali effettivi</i> | 13,1 | 13,3 | 13,2 | 13,1 | 13,1 |
| <i>Contributi sociali figurativi</i> | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Altre entrate correnti | 4,3 | 4,4 | 4,4 | 4,3 | 4,1 |
| Totale entrate correnti | 46,0 | 46,3 | 46,9 | 46,8 | 46,4 |
| Entrate in conto capitale non tributarie | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Totale entrate finali | 46,2 | 46,5 | 47,1 | 47,0 | 46,6 |
| <i>Pressione fiscale</i> | 41,8 | 41,9 | 42,6 | 42,6 | 42,3 |
| Saldo primario | 1,5 | 1,3 | 1,9 | 1,9 | 2,0 |
| Saldo di parte corrente | 0,9 | 1,0 | 1,7 | 2,0 | 2,1 |
| Indebitamento netto | -2,2 | -2,2 | -1,4 | -1,1 | -0,9 |

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Tabella 19 - Conto economico della PA a legislazione vigente – Variazioni rispetto all'anno precedente

| | (importi in milioni di euro) | | | |
|--|------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| SPESE | | | | |
| Redditi da lavoro dipendente | 540 | 1.709 | -329 | 1.577 |
| Consumi intermedi | 286 | 3.273 | 977 | 1.631 |
| Prestazioni sociali | 13.726 | 11.940 | 11.930 | 9.600 |
| <i>Pensioni</i> | 7.289 | 8.790 | 10.740 | 8.520 |
| <i>Altre prestazioni sociali</i> | 6.437 | 3.150 | 1.190 | 1.080 |
| Altre uscite correnti | 1.430 | 766 | 499 | -88 |
| Totale spese correnti netto interessi | 15.983 | 17.686 | 13.078 | 12.720 |
| Interessi passivi | -3.346 | -2.091 | -1.504 | -1.551 |
| Totale spese correnti | 12.637 | 15.595 | 11.574 | 11.169 |
| <i>di cui : Spesa sanitaria</i> | <i>3.150</i> | <i>2.036</i> | <i>1.407</i> | <i>1.693</i> |
| Totale spese in conto capitale | 1.055 | 368 | 3.613 | -1.167 |
| Investimenti fissi lordi | 2.894 | 1.483 | 3.981 | 931 |
| Contributi agli investimenti | 272 | -652 | -21 | -916 |
| Altre spese in conto capitale | -2.111 | -463 | -347 | -1.182 |
| Totale spese netto interessi | 17.037 | 18.055 | 16.691 | 11.553 |
| Totale spese finali | 13.691 | 15.964 | 15.187 | 10.002 |
| ENTRATE | | | | |
| Tributarie | 2.709 | 25.423 | 14.595 | 8.441 |
| <i>Imposte dirette</i> | <i>1.339</i> | <i>153</i> | <i>4.519</i> | <i>3.298</i> |
| <i>Imposte indirette</i> | <i>1.758</i> | <i>25.354</i> | <i>10.070</i> | <i>5.135</i> |
| <i>Imposte in c/capitale</i> | <i>-388</i> | <i>-84</i> | <i>6</i> | <i>8</i> |
| Contributi sociali | 6.541 | 3.922 | 3.926 | 5.660 |
| <i>Contributi sociali effettivi</i> | <i>6.439</i> | <i>3.830</i> | <i>3.842</i> | <i>5.593</i> |
| <i>Contributi sociali figurativi</i> | <i>102</i> | <i>92</i> | <i>84</i> | <i>67</i> |
| Altre entrate correnti | 4.054 | 744 | -417 | -297 |
| Totale entrate correnti | 13.692 | 30.173 | 18.098 | 13.796 |
| Entrate in conto capitale non tributarie | 325 | -160 | 267 | 69 |
| Totale entrate finali | 13.629 | 29.929 | 18.371 | 13.873 |
| <i>Pressione fiscale</i> | <i>0,1</i> | <i>0,7</i> | <i>0,0</i> | <i>-0,3</i> |
| Saldo primario | -3.408 | 11.874 | 1.680 | 2.320 |
| Saldo di parte corrente | 1.056 | 14.577 | 6.524 | 2.627 |
| Indebitamento netto | -62 | 13.965 | 3.184 | 3.871 |
| PIL nominale | 17.721 | 41.379 | 41.982 | 47.056 |

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Tabella 20 - Conto economico della PA a legislazione vigente – Variazioni rispetto all'anno precedente

(valori percentuali)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| SPESE | | | | |
| Redditi da lavoro dipendente | 0,3 | 1,0 | -0,2 | 0,9 |
| Consumi intermedi | 0,2 | 2,2 | 0,7 | 1,1 |
| Prestazioni sociali | 3,9 | 3,3 | 3,2 | 2,5 |
| Pensioni | 2,7 | 3,2 | 3,8 | 2,9 |
| Altre prestazioni sociali | 8,0 | 3,6 | 1,3 | 1,2 |
| Altre uscite correnti | 2,2 | 1,2 | 0,8 | -0,1 |
| Totale spese correnti netto interessi | 2,2 | 2,4 | 1,7 | 1,6 |
| Interessi passivi | -5,2 | -3,4 | -2,5 | -2,7 |
| Totale spese correnti | 1,6 | 1,9 | 1,4 | 1,3 |
| di cui : Spesa sanitaria | 2,7 | 1,7 | 1,2 | 1,4 |
| Totale spese in conto capitale | 1,8 | 0,6 | 6,0 | -1,8 |
| Investimenti fissi lordi | 7,7 | 3,7 | 9,5 | 2,0 |
| Contributi agli investimenti | 2,0 | -4,7 | -0,2 | -6,9 |
| Altre spese in conto capitale | -29,2 | -9,0 | -7,4 | -27,4 |
| Totale spese netto interessi | 2,2 | 2,2 | 2,0 | 1,4 |
| Totale spese finali | 1,6 | 1,8 | 1,7 | 1,1 |
| ENTRATE | | | | |
| Tributarie | 0,5 | 5,0 | 2,7 | 1,5 |
| Imposte dirette | 0,5 | 0,1 | 1,8 | 1,3 |
| Imposte indirette | 0,7 | 9,9 | 3,6 | 1,8 |
| Imposte in c/capitale | -24,7 | -7,1 | 0,5 | 0,7 |
| Contributi sociali | 2,8 | 1,6 | 1,6 | 2,3 |
| Contributi sociali effettivi | 2,8 | 1,6 | 1,6 | 2,3 |
| Contributi sociali figurativi | 2,5 | 2,2 | 1,9 | 1,5 |
| Altre entrate correnti | 5,4 | 0,9 | -0,5 | -0,4 |
| Totale entrate correnti | 1,7 | 3,7 | 2,1 | 1,6 |
| Entrate in conto capitale non tributarie | 14,3 | -6,2 | 11,0 | 2,6 |
| Totale entrate finali | 1,7 | 3,6 | 2,1 | 1,6 |
| Pressione fiscale | 0,2 | 1,6 | 0,1 | -0,7 |
| Saldo primario | -13,1 | 52,3 | 4,9 | 6,4 |
| Saldo di parte corrente | 6,6 | 85,2 | 20,6 | 6,9 |
| Indebitamento netto | 0,2 | -36,2 | -12,9 | -18,0 |
| PII nominale | 1,0 | 2,3 | 2,3 | 2,5 |

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Tabella 21 - Conto economico della PA a legislazione vigente – Raffronto tra DEF 2019 e Nota di aggiornamento

| SPESE | DEF 2019 | | | | Nota di aggiornamento al DEF 2019 | | | | Differenza NADEF - DEF | | | |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| | | | | | | | | | | | | |
| Redditi da lavoro dipendente | 172.594 | 174.018 | 173.751 | 174.859 | 172.902 | 174.611 | 174.282 | 175.859 | 308 | 593 | 531 | 1.000 |
| Consumi intermedi | 144.123 | 147.640 | 148.417 | 149.968 | 146.967 | 150.240 | 151.217 | 152.848 | 2.844 | 2.600 | 2.800 | 2.880 |
| Prestazioni sociali | 364.120 | 376.990 | 387.900 | 397.090 | 362.520 | 374.460 | 386.390 | 395.990 | -1.600 | -2.530 | -1.510 | -1.100 |
| <i>Pensioni</i> | 277.430 | 287.350 | 297.070 | 305.108 | 276.030 | 284.820 | 295.560 | 304.080 | -1.400 | -2.530 | -1.510 | -1.028 |
| <i>Altre prestazioni sociali</i> | 86.690 | 89.640 | 90.830 | 91.910 | 86.490 | 89.640 | 90.830 | 91.910 | -200 | 0 | 0 | 0 |
| Altre uscite correnti | 67.792 | 68.085 | 68.312 | 68.478 | 65.095 | 65.861 | 66.360 | 66.272 | -2.697 | -2.224 | -1.952 | -2.206 |
| Totale spese correnti netto interessi | 748.629 | 766.733 | 778.380 | 790.395 | 747.485 | 765.171 | 778.249 | 790.969 | -1.144 | -1.562 | -131 | 574 |
| Interessi passivi | 63.984 | 65.983 | 69.659 | 73.739 | 61.316 | 59.225 | 57.721 | 56.170 | -2.668 | -6.758 | -11.938 | -17.569 |
| Totale spese correnti | 812.613 | 832.716 | 848.039 | 864.134 | 808.801 | 824.396 | 835.970 | 847.139 | -3.812 | -8.320 | -12.069 | -16.995 |
| <i>di cui spesa sanitaria</i> | 118.061 | 119.953 | 121.358 | 123.052 | 118.560 | 120.596 | 122.003 | 123.696 | 499 | 643 | 645 | 644 |
| Totale spese in conto capitale | 57.111 | 62.258 | 64.179 | 65.012 | 59.493 | 59.861 | 63.474 | 62.307 | 2.382 | -2.397 | -705 | -2.705 |
| Investimenti fissi lordi | 38.991 | 42.999 | 45.690 | 47.171 | 40.496 | 41.979 | 45.960 | 46.891 | 1.505 | -1.020 | 270 | -280 |
| Contributi agli investimenti | 12.192 | 13.494 | 13.371 | 13.205 | 13.869 | 13.217 | 13.196 | 12.280 | 1.677 | -277 | -175 | -925 |
| Altre spese in conto capitale | 5.928 | 5.765 | 5.118 | 4.636 | 5.128 | 4.665 | 4.318 | 3.136 | -800 | -1.100 | -800 | -1.500 |
| Totale spese netto interessi | 805.740 | 828.991 | 842.559 | 855.407 | 806.977 | 825.032 | 841.723 | 853.276 | 1.237 | -3.959 | -836 | -2.131 |
| Totale spese finali | 869.724 | 894.974 | 912.218 | 929.146 | 868.293 | 884.257 | 899.444 | 909.446 | -1.431 | -10.717 | -12.774 | -19.700 |
| ENTRATE | | | | | | | | | | | | |
| Tributarie | 506.859 | 535.263 | 550.374 | 559.317 | 506.366 | 531.789 | 546.384 | 554.825 | -493 | -3.474 | -3.990 | -4.492 |
| <i>Imposte dirette</i> | 248.619 | 250.184 | 255.118 | 259.290 | 250.173 | 250.326 | 254.845 | 258.143 | 1.554 | 142 | -273 | -1.147 |
| <i>Imposte indirette</i> | 257.273 | 284.107 | 294.278 | 299.042 | 255.011 | 280.365 | 290.435 | 295.570 | -2.262 | -3.742 | -3.843 | -3.472 |
| <i>Imposte in c/capitale</i> | 967 | 972 | 978 | 985 | 1.182 | 1.098 | 1.104 | 1.112 | 215 | 126 | 126 | 127 |
| Contributi sociali | 240.592 | 244.194 | 248.335 | 253.644 | 241.482 | 245.404 | 249.330 | 254.990 | 890 | 1.210 | 995 | 1.346 |
| <i>Contributi sociali effettivi</i> | 236.359 | 239.869 | 243.926 | 249.168 | 237.249 | 241.079 | 244.921 | 250.514 | 890 | 1.210 | 995 | 1.346 |
| <i>Contributi sociali figurativi</i> | 4.233 | 4.325 | 4.409 | 4.476 | 4.233 | 4.325 | 4.409 | 4.476 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Altre entrate correnti | 76.953 | 77.155 | 76.733 | 77.162 | 79.236 | 79.980 | 79.563 | 79.266 | 2.283 | 2.825 | 2.830 | 2.104 |
| Totale entrate correnti | 823.437 | 855.640 | 874.464 | 889.138 | 825.902 | 856.075 | 874.173 | 887.969 | 2.465 | 435 | -291 | -1.169 |
| Entrate in conto capitale non tributarie | 3.196 | 2.436 | 2.703 | 2.772 | 2.596 | 2.436 | 2.703 | 2.772 | -600 | 0 | 0 | 0 |
| Totale entrate finali | 827.600 | 859.048 | 878.145 | 892.895 | 829.680 | 859.609 | 877.980 | 891.853 | 2.080 | 561 | -165 | -1.042 |
| <i>Pressione fiscale</i> | 42,0 | 42,7 | 42,7 | 42,5 | 41,9 | 42,6 | 42,6 | 42,3 | -0,1 | -0,2 | -0,1 | -0,1 |
| Saldo primario | 21.861 | 30.057 | 35.586 | 37.488 | 22.703 | 34.577 | 36.257 | 38.577 | 842 | 4.520 | 671 | 1.089 |
| <i>in percentuale del PIL</i> | 1,2 | 1,6 | 1,9 | 2,0 | 1,3 | 1,9 | 1,9 | 2,0 | | | | |
| Saldo di parte corrente | 10.824 | 22.924 | 26.425 | 25.004 | 17.102 | 31.679 | 38.203 | 40.830 | 6.278 | 8.755 | 11.778 | 15.826 |
| <i>in percentuale del PIL</i> | 0,6 | 1,3 | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 1,7 | 2,0 | 2,1 | | | | |
| Indebitamento netto | -42.123 | -35.926 | -34.073 | -36.251 | -38.613 | -24.648 | -21.464 | -17.593 | 3.510 | 11.278 | 12.609 | 18.658 |
| <i>in percentuale del PIL</i> | -2,4 | -2,0 | -1,8 | -1,9 | -2,2 | -1,4 | -1,1 | -0,9 | | | | |
| PIL nominale | 1.777.899 | 1.823.329 | 1.868.945 | 1.914.457 | 1.783.142 | 1.824.521 | 1.866.503 | 1.913.559 | 5.243 | 1.192 | -2.442 | -898 |

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

2.2. Percorso programmatico di finanza pubblica

La Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF) 2019 aggiorna il quadro programmatico di finanza pubblica per il periodo 2019-2022 e, in particolare, il percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio periodo (cfr. il par. 2.3 sulla Relazione *ex art. 6, c. 5*)²³.

L'analisi del quadro programmatico del DEF e della relativa Nota di aggiornamento si avvale di un insieme di indicatori che dipende dalle regole europee e si articola nelle variabili rilevanti per la decisione di politica di bilancio. La fissazione degli obiettivi di saldo strutturale riflette l'impegno del paese al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine concordato in sede europea; tale obiettivo si affianca alla riduzione programmatica del debito pubblico. Per saldo strutturale si intende il saldo corretto per il ciclo economico e per le misure *una tantum*.

Preliminarmente si evidenzia che, in relazione ai **contenuti obbligatori** (*ex art. 10-bis* della legge n. 196 del 2009), la Nota di aggiornamento del DEF indica, in valore assoluto, gli obiettivi di **saldo netto da finanziare (SNF) programmatico del bilancio dello Stato in termini di competenza e di saldo netto da finanziare in termini di cassa**.

Il primo saldo è determinato nel limite massimo di:

- **79,5 miliardi nel 2020;**
- **56,5 miliardi nel 2021;**
- **37,5 miliardi nel 2022.**

Il corrispondente SNF in termini di cassa è determinato nel limite massimo di:

- **129 miliardi nel 2020;**
- **109,5 miliardi nel 2021;**
- **87,5 miliardi nel 2022.**

2.2.1. La relazione *ex art. 6, c. 5, legge n. 243 del 2012*

La relazione in oggetto, presentata al Parlamento, illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine per la finanza pubblica. A norma del Patto di stabilità e crescita (PSC), ciascuno Stato membro deve

²³ Si rammenta che nella Nota di aggiornamento del DEF 2017 era stato confermato il raggiungimento del pareggio strutturale (OMT) nel 2020.

raggiungere e mantenere il proprio Obiettivo a medio termine per la finanza pubblica (OMT o MTO, *medium term objective*) oppure attuare un percorso di avvicinamento verso l'OMT stesso. L'OMT è definito in modo specifico per ciascun paese sulla base del potenziale di crescita dell'economia, del livello del debito e delle passività implicite.²⁴ L'OMT è definito in termini strutturali: pertanto esso si calcola come il saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche corretto per l'impatto previsto del ciclo economico (saldo corretto per il ciclo) e al netto delle misure *una tantum*.

L'articolo 6 della Legge 24 dicembre 2012, n. 243 prevede che eventuali scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico siano consentiti in caso di eventi eccezionali e previa autorizzazione approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti (comma 3) indicando nel contempo il piano di rientro rispetto all'obiettivo di medio termine, mentre al comma 5 stabilisce che il piano di rientro possa essere aggiornato al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

Per l'Italia, l'OMT è stato, fino a tutto il 2019, il pareggio di bilancio²⁵. A seguito del recente aggiornamento, il nuovo OMT per l'Italia nel prossimo triennio 2020-2022 è il raggiungimento di un avanzo strutturale di 0,5% del PIL²⁶. La revisione dell'OMT discende dalle mutate condizioni delle prospettive di crescita riviste al ribasso. Inoltre, il persistente elevato livello del debito e la dinamica demografica hanno determinato una rimodulazione dell'OMT in senso maggiormente restrittivo. L'impegno dell'Italia è pertanto quello di disegnare un percorso di finanza pubblica che assicuri nel medio termine l'avvicinamento all'OMT. Il nuovo percorso prevede che in ciascuno degli anni dal 2020 al 2022 il saldo strutturale di bilancio migliori rispetto all'anno precedente.

Quadro normativo di riferimento per gli Obiettivi di Medio Termine (OMT) e aggiustamento di bilancio

Gli obiettivi di finanza pubblica, indicati nei documenti di programmazione economico-finanziaria presentati in corso d'anno dal Governo, si inquadrano nel contesto delineato dal **Patto di stabilità e crescita** e nella c.d. **governance economica europea**, intesa come un complesso di previsioni, contenute nei trattati e nella normativa europea, tese a definire gli strumenti e le procedure per una più rigorosa politica di bilancio e per il coordinamento delle finanze pubbliche al fine di garantire la solidità finanziaria dei paesi dell'Unione europea.

²⁴ Per un approfondimento sulla metodologia di calcolo dell'OMT si veda il dossier XVIII legislatura "Finanza Pubblica e Regole Europee: guida alla lettura e sintesi dei dati principali", seconda edizione, aprile 2018.

²⁵ Si specifica che per il triennio 2017-2019 l'OMT per l'Italia sarebbe stato un disavanzo strutturale di -0,5%. Il governo in carica all'epoca scelse un più ambizioso percorso di perseguimento del pareggio strutturale di bilancio.

²⁶ Per maggiori dettagli, si veda la pubblicazione annuale della Commissione Europea, [Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2019](#).

L'impianto normativo richiamato è costituito principalmente da un insieme di sei atti legislativi (il c.d. *Six Pack*²⁷), approvati dagli organismi europei nel novembre 2011 tra cui spicca il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione Economica e Monetaria (cd. *Fiscal Compact*), ratificato dall'Italia con legge 23 luglio 2012, n. 114. Inoltre, la legislazione di riferimento si avvale di due ulteriori regolamenti del 21 maggio 2013, n. 472 e n. 473 (c.d. *Two Pack*).

In particolare, nell'ambito del **braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita**, che trova il proprio fondamento normativo nell'Art. 126 del Trattato dell'Unione, gli Stati membri predispongono e aggiornano periodicamente i rispettivi **programmi di stabilità**, con i quali presentano il **percorso di aggiustamento necessario per il conseguimento di un obiettivo di medio termine** (OMT).

La valutazione delle norme fiscali dell'UE con particolare attenzione alla legislazione relativa al *Six Pack* ed al *Two Pack* effettuato dall'EFB

Secondo l'ultimo report dell'EFB (European Fiscal Board) di Agosto 2019²⁸ il *Six Pack* ed il *Two Pack* hanno sia rafforzato le regole fiscali sia aggiunto elementi di flessibilità oltre che discrezionalità. Sono degni di nota quattro sviluppi chiave: (i) un ri-orientamento delle norme fiscali verso una maggiore attenzione alla gestione del debito e al controllo delle spese; (ii) un'applicazione rinforzata attraverso sanzioni; (iii) l'espansione della *governance* economica includendo il monitoraggio degli squilibri macroeconomici; (iv) la creazione di istituzioni fiscali indipendenti a livello nazionale.

La legislazione *Six Pack* mirava a rafforzare il braccio preventivo e correttivo del Patto di stabilità e crescita (PSC). Ciò doveva essere conseguito attraverso un sistema graduato di sanzioni finanziarie, dei maggiori requisiti di segnalazione e la possibilità di aprire una procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito. La riforma del *Six Pack*, che ha introdotto il parametro di riferimento della spesa come indicatore aggiuntivo prima nel braccio preventivo e poi nel braccio correttivo potrebbe, secondo l'EFB, aver aggiunto ulteriori elementi di complessità, anche se la logica di fondo di fare affidamento su variabili sotto il controllo diretto della politica sembra ragionevole. Inoltre, potrebbe non aver eliminato gli incentivi, nell'ambito del braccio correttivo del PSC, per perseguire una cosiddetta *nominal strategy* durante la fase di ripresa economica.

Le legislazioni a *Six Pack* e *Two Pack* hanno prestato particolare attenzione alla qualità delle finanze pubbliche, ma non nella misura necessaria. La riforma *Two Pack* ha introdotto ulteriori requisiti di monitoraggio con una chiara attenzione alla qualità della dimensione delle finanze pubbliche (QPF) come investimenti pubblici, istruzione e fiscalità. Gli Stati membri dell'area dell'euro soggetti a un PDE devono presentare un programma di partenariato economico (PPE), basandosi sulle raccomandazioni specifiche per paese esistenti (CSR)²⁹. Pertanto, il PPE contribuisce a rafforzare il legame tra il braccio correttivo del PSC e il QPF.

Sulla scia della ripresa economica, sono stati compiuti progressi nella correzione degli squilibri fiscali dalla legislazione *Six Pack* e *Two Pack*. Tuttavia, è difficile individuare gli effetti causali delle riforme *Six Pack* e *Two Pack* in assenza di un controfattuale.

²⁷ Cfr. a questo proposito i Regolamenti UE 1173/2011, 1175/2011, 1177/2011 e la Direttiva 2011/85/UE.

²⁸ Cfr. European Fiscal Board (EFB), *Assessment of EU fiscal rules (with a focus on the six and two packs legislation)*, agosto 2019.

²⁹ In particolare, il PPE dovrebbe comprendere misure strutturali dettagliate ritenute essenziali per correggere il disavanzo eccessivo in modo duraturo.

Per la prima volta dal 2003, nessuno Stato membro dell'UE è soggetto alla procedura per i disavanzi eccessivi e il disavanzo aggregato per l'UE è il più basso dal 2000. Il numero di Stati membri dell'UE che hanno raggiunto i loro obiettivi di bilancio a medio termine (OMT) sotto il braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita è costantemente aumentato dopo le riforme. Oggi si stima che oltre il 40% degli Stati membri rientri nel proprio obiettivo di bilancio, la percentuale più alta mai registrata.

La pianificazione fiscale a medio termine non è migliorata mentre la sorveglianza fiscale è diventata sempre più bilaterale. Numerosi Stati membri hanno ripetutamente rinviato il raggiungimento degli obiettivi presentati nei loro Programmi di stabilità e convergenza, contribuendo a minare l'affidabilità dei piani fiscali a medio termine. Inoltre, la valutazione dei Programmi è diventata meno importante poiché l'attenzione politica si è spostata sui documenti programmatici di bilancio (DPB) in ottobre. Fino ad ora, in un dato anno, il 30-45% dei Programmi era ritenuto a rischio di non *compliance* alle norme fiscali. Due Stati membri (Portogallo e Italia) hanno presentato un DPB per il quale la prima valutazione della Commissione era sempre almeno "a rischio di non *compliance*" mentre erano soggetti al braccio preventivo del PSC. Allo stesso tempo, la sorveglianza fiscale è diventata sempre più bilaterale, coinvolgendo solo la Commissione e lo Stato membro interessato. Questo crescente bilateralismo è andato a scapito dell'esecuzione di una revisione *inter pares* multilaterale globale.

Prima delle riforme del *Six Pack* e *Two Pack*, alcuni Stati membri dell'UE hanno mostrato un'eccessiva crescita della spesa netta rispetto all'output potenziale di medio termine. Una conseguenza delle riforme è che ora esistono strumenti per monitorare meglio l'eccessiva crescita della spesa. Una maggiore attenzione agli sviluppi della spesa nel periodo pre-crisi avrebbe comportato maggiori riserve di bilancio e quindi una maggiore capacità di assorbire gli shock economici

Durante i primi cinque anni della procedura per gli squilibri macroeconomici, il numero di paesi dell'UE con squilibri macroeconomici è aumentato gradualmente da 12 a 19. Nonostante questo, la Commissione non ha avviato alcuna procedura per gli squilibri eccessivi. Tra le possibili spiegazioni c'è quella per cui i criteri per l'avviamento di questa procedura sono meno definiti rispetto al caso del PSC.

Lo scenario macroeconomico³⁰ in cui si muove la relazione tiene conto del marcato rallentamento della crescita che, iniziato nella seconda metà del 2018, si è consolidato a partire dal 2019. La crescita stimata per l'anno 2019 è pertanto dello 0,1% di PIL che determina un indebitamento netto del 2,2% del PIL. Si nota che il divario tra il prodotto effettivo e quello potenziale si è allargato rispetto all'anno precedente per effetto delle più sfavorevoli condizioni cicliche. Il saldo di bilancio strutturale è stimato pari al -1,2% del PIL con un miglioramento di 0,3 p.p. rispetto all'anno precedente. Il Governo fa presente che già il risultato stimato per il 2019 rappresenta l'inizio del percorso di convergenza verso l'OMT poiché l'Italia risulta pienamente *compliant* rispetto al criterio annuale. Inoltre, la Commissione aveva accordato all'Italia alla fine del 2018 un margine di flessibilità pari a 0,18 p.p. di PIL per interventi tesi a contrastare il dissesto idrogeologico, e promuovere la messa in sicurezza di infrastrutture della

³⁰ Si veda il Capitolo 1 del presente *dossier* per maggiori dettagli.

rete stradale³¹. Tenendo pertanto conto di tale margine di flessibilità, la variazione del saldo strutturale di bilancio è sostanzialmente conforme alla matrice di convergenza³².

Per gli anni successivi, ovvero per il 2020-2022, il Governo presuppone una moderata espansione della crescita inizialmente che si consoliderà solo a partire dal 2021 e comunque non oltre l'1%. Tuttavia, nel medesimo periodo, si prevede che il saldo di bilancio nominale migliori in maniera pronunciata rendendo più gradualmente le variazioni in termini strutturali. Il saldo strutturale per il 2020 (-1,4%) si prevede peggiori lievemente a causa della ridotta correzione per l'*output gap* e per componenti transitorie maggiormente penalizzanti. Nel 2021 (-1,2%) e nel 2022 (-1%), invece, il saldo strutturale riprenderebbe a migliorare per effetto di una maggiore correzione per il ciclo. Si tenga presente che il miglioramento strutturale è comunque previsto più contenuto rispetto al miglioramento nominale.

La scelta del governo è quella di ridurre il rapporto debito/PIL e di evitare misure di intervento di natura pro-ciclica. Sarebbe inoltre inopportuno dar luogo, nel 2020, a politiche fiscali restrittive in virtù di un contesto macro ancora debole. In questo senso, si dovrebbero evitare misure maggiori a quelle necessarie per compensare gli effetti sul bilancio della disattivazione delle clausole IVA³³. Dal punto di vista della *compliance* con il braccio preventivo del PSC, tenendo conto della flessibilità che l'Italia richiederà per il 2020 (0,2 p.p.), non dovrebbero verificarsi deviazioni significative dal sentiero di convergenza all'OMT. Infatti, la correzione richiesta in funzione della congiuntura sfavorevole ma di una crescita effettiva di poco superiore al potenziale comporterebbe sul biennio 2019-2020 una correzione di 0,15 p.p. che è non significativamente diversa dalla correzione media effettuata sul biennio (+0,1 p.p.).

Per gli anni 2020-2022 il miglioramento del saldo nominale di bilancio si traduce in un sostanziale miglioramento dei saldi strutturali, seppur graduale. Si tenga presente che nel 2020 si rileva un contenuto peggioramento del saldo strutturale perché l'*output gap* resta praticamente invariato nel 2019. Tuttavia il miglioramento della variabile strutturale è meno pronunciato poiché sconta le punitive condizioni di correzione per il ciclo dovute alla difformità di stima dell'*output gap* tra Governo e Commissione³⁴.

³¹ Si veda l'allegato n. 4 della lettera inviata il 18 dicembre 2018 dal Governo Italiano alla Commissione Europea: Scheda che illustra la richiesta di flessibilità: http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2018/Allegato_4_-_richiesta_di_flessibilita.pdf.

³² Si veda la Tavola III.3 della NADEF 2019 a pag. 59.

³³ Il peggioramento del saldo di bilancio strutturale italiano si pone nell'ottica di una *fiscal stance* per l'area euro a supporto della crescita. Cfr. NADEF 2019 p.55.

³⁴ Le discrepanze sono dovute a: i) differenti scenari macroeconomici di riferimento; ii) differenti orizzonti temporali; iii) differenti valutazioni sui parametri di inizializzazione per la scomposizione trend/ciclo del tasso di disoccupazione e della produttività totale dei fattori.

Le più recenti proiezioni di *output gap* della Commissione³⁵ (contenute nelle Spring Forecasts 2019) stimano per l'Italia un *output gap* su valori superiori a -1,5% di PIL potenziale già dal 2017. Per la Commissione quindi l'Italia beneficia di condizioni cicliche normali già da due anni. Di conseguenza, la matrice prescriverebbe all'Italia un miglioramento del saldo strutturale per ciascun anno di almeno 0,6 punti percentuali di PIL. Una valutazione preliminare del risultato della Commissione – non sono disponibili né le previsioni di finanza pubblica né le nuove previsioni macroeconomiche Autumn Forecasts 2019 – segnalerebbe sul 2019 una situazione di deviazione non significativa per il criterio annuale e di deviazione significativa sul criterio biennale. Il requisito resta sempre di 0,6, per tutti gli anni della previsione.

Un ulteriore elemento di conformità ai requisiti del braccio preventivo del PSC discende dalla cosiddetta regola della spesa. Quest'ultima consiste in un'analisi del tasso di crescita di un aggregato di spesa di riferimento al netto delle misure discrezionali che viene confrontato con il tasso di crescita medio del PIL potenziale³⁶. In altri termini, per l'Italia si richiede che in funzione dell'OMT la variabile di spesa rilevante deve essere inferiore al tasso di crescita del PIL potenziale a meno di misure discrezionali sul lato delle entrate che compensino l'eventuale sfioramento rispetto al benchmark.

L'Italia è stata pienamente coerente con la regola della spesa fino al 2016. Dalla tavola III.6 si evince che nel 2017 vi è stata una deviazione, seppur non significativa, sul criterio annuale e su quello biennale. Nel 2018, invece, sebbene marginalmente, la deviazione è stata significativa sul criterio annuale ma non ha rispettato quello biennale. Nel 2019 il tasso di crescita della spesa è stimato al 1,6% del PIL a fronte di un incremento di riferimento pari a 1,3% del PIL. Ne consegue che i maggiori 0,34 p.p. di spesa non rappresentano una deviazione significativa dai margini di tolleranza concessi dalla legge rispetto al criterio annuale (vedi Tabella 29). Sul criterio biennale, 2018-2019, la variazione è significativa. Per il 2020-2021, il tasso di crescita della spesa è previsto positivo ma si richiederebbe una riduzione a fronte della regola della spesa. Il governo ritiene che, in virtù dell'esperienza passata di contenimento che ha portato le amministrazioni pubbliche a comprimere la spesa riducendo quella per

³⁵ Cfr. a questo proposito https://ec.europa.eu/info/files/european-economic-forecast-spring-2019_en.

³⁶ La spesa aggregata comprende la spesa pubblica complessiva al netto dei pagamenti di interessi, la spesa relativa ai programmi dell'UE a carico dei fondi UE e gli elementi ciclici degli ammortizzatori per la disoccupazione. Gli investimenti pubblici finanziati dagli Stati membri sono scaglionati su quattro anni. L'aggregato di spesa pubblica così definito è: i) indipendente dalle condizioni cicliche (compensando gli elementi ciclici della spesa per la disoccupazione); ii) controllato dal governo; iii) deve essere pagato al di fuori del gettito fiscale (compensando la spesa relativa ai programmi finanziati direttamente dall'UE); inoltre, iv) non penalizza i picchi di investimento. Inoltre, si corregge per l'impatto delle misure *una tantum*.

investimenti, la regola della spesa così congegnata, impedisca interventi adeguati sul piano sociale e ostruisca una decisa ripresa economica. Si auspica una revisione della regola della spesa che escluda selettivamente alcune forme di investimento, considerando anche che tale argomentazione si stia oramai affermando nel dibattito europeo sulla riforma delle regole fiscali.

Focus sulla stima del Pil potenziale e dell'*output gap* nelle diverse istituzioni internazionali.

Il prodotto potenziale e l'*output gap* (OG) rivestono un ruolo fondamentale, nell'ambito della legislazione europea (*Six Pack*) e di quella italiana che la recepisce (L. n. 243/2012). Infatti la stima dell'*output gap* concorre a determinare la correzione del saldo nominale per gli effetti del ciclo economico, e la sua ampiezza, in ragione di diverse soglie, influenza il percorso di avvicinamento verso l'Obiettivo di Medio Periodo (OMT) dettato dalla matrice di convergenza³⁵. L'indicatore che sintetizza la posizione ciclica di un paese, il cosiddetto *output gap*, è misurato come differenza tra il Pil reale e il Pil potenziale, in percentuale di quest'ultimo. Tuttavia, mentre il livello del PIL reale è un dato che può essere misurato, il PIL potenziale, definito come il massimo output ottenibile senza generare pressioni inflazionistiche, è una variabile non osservabile e che quindi va stimata. Per il calcolo del PIL potenziale si possono usare diverse tecniche statistico-econometriche, i cui risultati risentono sensibilmente delle ipotesi teoriche di base. In questo box si dà conto sinteticamente delle metodologie di stima adottate dalle principali organizzazioni non governative (Commissione europea, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e il Fondo monetario internazionale (FMI)). Si riportano inoltre le stime di *output gap* prodotte nel corso dei mesi primaverili da queste autorità congiuntamente a quelle prodotte dal MEF e pubblicate nel più recente DEF. La Commissione europea utilizza una metodologia, concordata con i singoli Stati Membri, basata su una funzione di produzione di Tipo Cobb-Douglas con rendimenti di scala costanti. In tale contesto, il prodotto reale viene scomposto nei fattori lavoro, capitale e produttività opportunamente pesati: $Y = TFP * L^\alpha * K^{(1-\alpha)}$; con α uguale a 0,65 per tutti gli Stati membri. Il fattore lavoro è ottenuto moltiplicando la popolazione attiva, le ore lavorate, il tasso di partecipazione e il complemento a uno del tasso di disoccupazione. Il passaggio dal PIL reale al Pil potenziale si ottiene estraendo le componenti di trend dei fattori della produzione (tranne che per lo stock di capitale, di cui si considera il valore effettivo) utilizzando differenti tecniche statistiche. Nel caso del fattore lavoro, per il tasso di partecipazione e le ore lavorate viene impiegato il filtro di Hodrick-Prescott, mentre il valore di trend del tasso di disoccupazione (NAWRU, tasso di disoccupazione a cui la teoria economica associa assenza di pressioni inflazionistiche) è ottenuto con un filtro di Kalman in cui la scomposizione trend-ciclo è "indirizzata" da una curva di Phillips. Il trend della TFP è anch'esso stimato con un filtro di Kalman attraverso un modello bivariato, che lega il ciclo a un indicatore di capacità utilizzata. La metodologia impiegata dall'OCSE si discosta lievemente da quella della Commissione. Il *framework* è molto simile, funzione di produzione con fattori di scala costanti e α pari a 0,67; la differenza principale riguarda le tecniche di filtraggio utilizzate. Per la stima del tasso di disoccupazione strutturale il filtro di Kalman impiegato dall'OCSE incorpora una curva di Phillips in cui l'*unemployment gap* è messo in relazione con l'inflazione dei prezzi (e non dei salari) e in cui le aspettative di inflazione sono ancorate. Il FMI dispone di una vasta gamma di modelli basati sia sulla funzione di produzione che su filtri

multivariati complessi e non utilizza un metodo unico per la stima del Pil potenziale dei diversi paesi. I valori di PIL potenziale e di *output gap* pubblicati all'interno del World Economic Outlook sono influenzati anche da considerazioni e valutazioni discrezionali da parte di esperti di ciascun paese. Le stime del prodotto potenziale effettuate dal Tesoro seguono la metodologia concordata a livello europeo ma differiscono dalle stime della Commissione europea per via di un diverso quadro macroeconomico, un diverso orizzonte temporale (T+4 vs T+2) e differenti ipotesi a priori sull'andamento del trend della Produttività Totale dei Fattori.

La NADEF 2019 elenca inoltre principali linee guida della manovra di finanza pubblica per il 2020 tra cui rilevano:

- la completa disattivazione dell'aumento dell'IVA;
- il finanziamento delle politiche invariate per circa un decimo di punto di PIL;
- il rinnovo di alcune politiche in scadenza (fra cui gli incentivi Industria 4.0).

Il Governo intende inoltre adottare nuove politiche che costituiranno il primo passo di un programma più vasto volto a rilanciare la crescita, lo sviluppo del Mezzogiorno e la sostenibilità ambientale. Tra queste, le priorità fissate dal Governo sono:

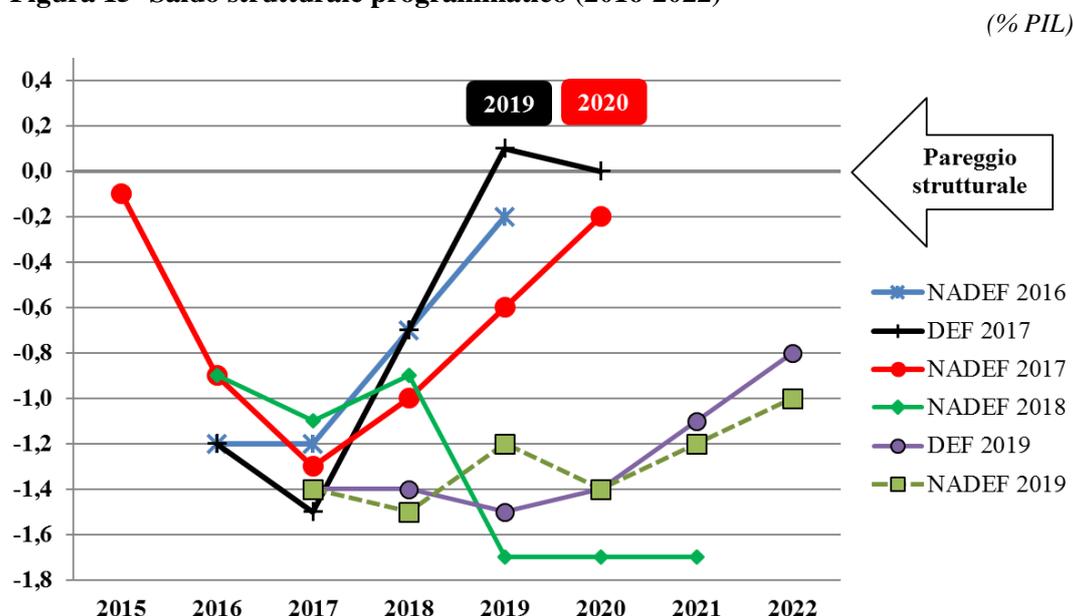
- la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro;
- il rilancio gli investimenti pubblici;
- l'aumento delle risorse per istruzione e ricerca scientifica e tecnologica;
- il sostegno e rafforzamento del sistema sanitario universale.

Le risorse aggiuntive per la riduzione del cuneo fiscale nel 2020 ammontano a 0,15 punti percentuali di PIL, che saliranno a 0,3 punti nel 2021. Nel complesso le risorse per il finanziamento degli interventi previsti dalla manovra di bilancio per il 2020 sono pari a quasi 0,8% del PIL. Le coperture saranno assicurate dai seguenti ambiti di intervento:

- Misure di efficientamento della spesa pubblica e di revisione o soppressione di disposizioni normative vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità, per un risparmio di oltre 0,1 punti percentuali di PIL.
- Nuove misure di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali, nonché interventi per il recupero del gettito tributario anche attraverso una maggiore diffusione dell'utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili, per un incremento totale del gettito pari a 0,4% del PIL.
- Riduzione delle spese fiscali e dei sussidi dannosi per l'ambiente e nuove imposte ambientali, che nel complesso aumenterebbero il gettito di circa lo 0,1% del PIL.
- Altre misure fiscali, fra cui la proroga dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione di terreni e partecipazioni, per oltre 0,1 punti percentuali.

La Figura 15 illustra gli aggiornamenti del piano di aggiustamento verso l'obiettivo programmatico presentati dal Governo e approvati dalle Camere.

Figura 15- Saldo strutturale programmatico (2016-2022)



Fonti: Rigo "Indebitamento netto strutturale" dalle tavole "Indicatori di finanza pubblica" di: NADEF 2019, DEF 2019, NADEF 2018, NADEF 2017, DEF 2017, NADEF 2016.

Nella presente figura manca il dato del saldo strutturale in quanto nel DEF 2018 non era presente il quadro programmatico.

Come si evince dalla Figura 15, i saldi per i prossimi tre esercizi indicano un percorso di raggiungimento dell'OMT costante nel tempo, con la sola temporanea eccezione del 2020 in cui peraltro lo scostamento dall'OMT è non particolarmente significativo come già evidenziato nella discussione precedente in merito ai saldi strutturali di finanza pubblica.

Il percorso di avvicinamento all'OMT: un'analisi retrospettiva

Questo box riassume sinteticamente i precedenti percorsi di avvicinamento all'OMT come definiti nei DEF e nelle Note ad essi allegate.

Con il DEF 2013 il Governo fissava il raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2013.

Nella XVII legislatura, nel 2014, in sede di presentazione del DEF, il Governo chiedeva di posporre il raggiungimento del pareggio di bilancio strutturale di tre anni – dal 2013 al 2016, e di due anni – dal 2014 al 2016 – rispetto alla raccomandazione del Consiglio europeo del luglio 2013. In tale occasione veniva presentata una Relazione ex art. 6 con la quale si posponeva il raggiungimento dell'obiettivo di medio periodo (OMT) al 2016, sulla base di tale relazione ciascuna delle due Camere con propria risoluzione del 17 aprile 2014 ha autorizzato a maggioranza assoluta lo scostamento in questione, unitamente al piano di rientro.

Sempre nel 2014, a causa di una revisione al ribasso delle stime sull'andamento dell'economia italiana per l'anno in corso e per il 2015, il Governo era spinto a chiedere di rinviare il conseguimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio dal 2016 al 2017,

presentando una Relazione ex art. 6, approvata presso ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Nel settembre del 2015, il Governo accompagnava la presentazione della Nota di aggiornamento con una Relazione ex art. 6 al fine di chiedere un aggiornamento del piano di rientro verso l'OMT e rinviare l'obiettivo di pareggio al 2018. La Relazione è stata approvata Camera a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti presso entrambe le Camere.

In sede di presentazione del DEF 2016, il Governo ha domandato di rinviare l'obiettivo programmatico portandolo a un sostanziale pareggio di bilancio al 2019. La Relazione ex articolo 6 della legge n. 243 del 2012 è stata approvata da ciascuna Camera in data 27 aprile 2016 a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Nel settembre 2016, il Governo ha presentato come annesso alla Nota una relazione ex art. 6 con la quale ha chiesto di aggiornare il percorso di avvicinamento all'OMT senza modificare l'obiettivo di sostanziale pareggio di bilancio al 2019, in data 12 ottobre, ciascuna Camera ha approvato la predetta relazione a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Attraverso il Documento di economia e finanza 2017 il Governo aggiornò il quadro programmatico di finanza pubblica per il quadriennio 2017-2020, rafforzando il percorso di riduzione dell'indebitamento netto fino a prevedere il conseguimento di un saldo nullo nel 2020 e il pareggio di bilancio strutturale sia nel 2019 (+0,1%) che nel 2020 (0,0%). Si trattava, dunque, di un aggiornamento del percorso di avvicinamento all'OMT che – contrariamente a quanto avvenuto in passato (scostamenti in senso "peggiorativo" accordabili solo in caso di "eventi eccezionali") – non aveva richiesto una procedura rafforzata di approvazione presso ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti ex art. 6, legge n. 243 del 2012.

Tuttavia, la NADEF del 2017 ha rivisto l'indebitamento netto fissandolo infatti allo 0,8% del PIL nel 2019 e prevedendo il conseguimento del pareggio di bilancio nel 2020 e un surplus dello 0,2% del PIL nel 2021. Il DEF 2018 ha confermato le indicazioni della NADEF 2017.

Con l'inizio della XVIII legislatura, nel giugno del 2018, i due rami del Parlamento aveva approvato la risoluzione 6-00002 che impegnava il Governo a:

- 1) presentare al Consiglio ed alla Commissione europea un aggiornamento del Programma di stabilità e del Programma Nazionale di Riforma, sulla base del programma di Governo presentato al Parlamento per la fiducia. Andranno a tal fine individuati gli interventi prioritari necessari per dare attuazione alle linee programmatiche e sottoporre i nuovi indirizzi all'approvazione parlamentare, prima di presentare l'aggiornamento del Programma di stabilità e del PNR alle istituzioni europee;
- 2) assumere tutte le iniziative per favorire il disinnescamento delle clausole di salvaguardia inerenti all'aumento delle aliquote IVA e delle accise;
- 3) individuare le misure da adottare nel 2018 nel rispetto dei saldi di bilancio ed a riconsiderare in tempi brevi il quadro di finanza pubblica nel rispetto degli impegni europei per quanto riguarda i saldi di bilancio 2019-2021.

In ultima istanza, Si ricorda che la Commissione europea, in seguito alle nuove proiezioni del Rapporto sulle spese legate all'invecchiamento (Ageing Report 2018) ha rivisto l'Obiettivo di Medio Termine (OMT) per l'Italia ad un surplus strutturale dello 0,5% del PIL³⁷.

³⁷ Cfr. https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en

2.2.2. I saldi di finanza pubblica

La Tabella 22 mette a confronto le stime dei principali indicatori di finanza pubblica contenute nella Nota in esame rispetto a quelle prospettate nel DEF dello scorso aprile e nella Nota dell'anno scorso.

La dinamica degli indicatori di finanza pubblica riflette le stime sui principali saldi del bilancio delle amministrazioni pubbliche che vanno lette in tandem con le principali variabili macroeconomiche. A tal riguardo, con riferimento alle stime su PIL reale, deflatore e PIL nominale e alle differenze rispetto alle previsioni formulate nel DEF di aprile, si rinvia all'analisi della parte I "Il quadro macroeconomico" della NADEF 2019 ed alla Tabella 25 di questo paragrafo.

Tabella 22 -Indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici

| TAVOLA III.2: QUADRO PROGRAMMATICO SINTETICO DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL) | | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| INDEBITAMENTO NETTO | (Nota agg. DEF) | -2,2 | -2,2 | -2,2 | -1,8 | -1,4 |
| | (DEF 2019) | -2,1 | -2,4 | -2,1 | -1,8 | -1,5 |
| INTERESSI | (Nota agg. DEF) | 3,7 | 3,4 | 3,3 | 3,1 | 2,9 |
| | (DEF 2019) | 3,7 | 3,6 | 3,6 | 3,7 | 3,8 |
| SALDO PRIMARIO | (Nota agg. DEF) | 1,5 | 1,3 | 1,1 | 1,3 | 1,6 |
| | (DEF 2019) | 1,6 | 1,2 | 1,5 | 1,9 | 2,3 |
| INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE (1) | (Nota agg. DEF) | -1,5 | -1,2 | -1,4 | -1,2 | -1,0 |
| | (DEF 2019) | -1,4 | -1,5 | -1,4 | -1,1 | -0,8 |
| DEBITO (lordo sostegni) (2) | (Nota agg. DEF) | 134,8 | 135,7 | 135,2 | 133,4 | 131,4 |
| | (DEF 2019) | 132,2 | 132,6 | 131,3 | 130,2 | 128,9 |
| DEBITO (netto sostegni) (2) | (Nota agg. DEF) | 131,5 | 132,5 | 132,0 | 130,3 | 128,4 |
| | (DEF 2019) | 128,8 | 129,4 | 128,1 | 127,2 | 125,9 |
| SALDO SETTORE PUBBLICO | (Nota agg. DEF) | -2,3 | -2,3 | -2,5 | -1,9 | -1,3 |
| | (DEF 2019) | -2,3 | -3,2 | -2,4 | -2,1 | -1,3 |
| SALDO SETTORE STATALE | (Nota agg. DEF) | -2,6 | -2,4 | -2,6 | -2,0 | -1,5 |

1) Al netto delle misure una tantum e della componente ciclica.

2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2019 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM.

Fonti: NADEF 2019, pag. 51.

L'**avanzo primario nominale** mostra una dinamica differenziata negli anni con una riduzione per il 2019 all'1,3% e per il 2020 all'1,1%. Nel 2021 e 2022 si prevede un aumento all'1,3% e 1,6% rispettivamente.

Il **saldo del settore statale** vedrà un peggioramento nel 2020 (-2,5%) rispetto al 2019 (-2,3%) per poi avviarsi verso un percorso di riduzione entro il 2022 (-1,3%).

La dinamica degli **interessi passivi** prospettata dalla Nota di aggiornamento, si prevede in diminuzione per il prossimo orizzonte temporale. A differenza delle previsioni di relativa stabilità fino al 2021 avanzate nel DEF 2019 (dal 3,7% del 2018 al 3,8% del 2022), gli interessi

passivi secondo la presente Nota caleranno dal 3,7% del 2018 al 2,9% del 2022.

Il calo degli interessi sembra essere guidato dalla migliore performance dei titoli del debito pubblico italiano rispetto alle stime del DEF 2019 per effetto di un minore spread.

Nel 2019, si evidenzia un saldo dell'**indebitamento netto programmatico** al -1,2% per poi ascendere al -1,4% nel 2020 e ripiegare al -1,0% entro il 2022.

Rispetto al DEF 2019 si può verificare l'impostazione di politica economica che rimane tendenzialmente espansiva nel quadro tuttavia di un sostanziale rispetto del percorso di rientro verso l'OMT, come già discusso nel paragrafo 2.3. Si ricorda che nel precedente DEF 2019 il processo di riduzione dell'indebitamento strutturale era stato posposto al 2022.

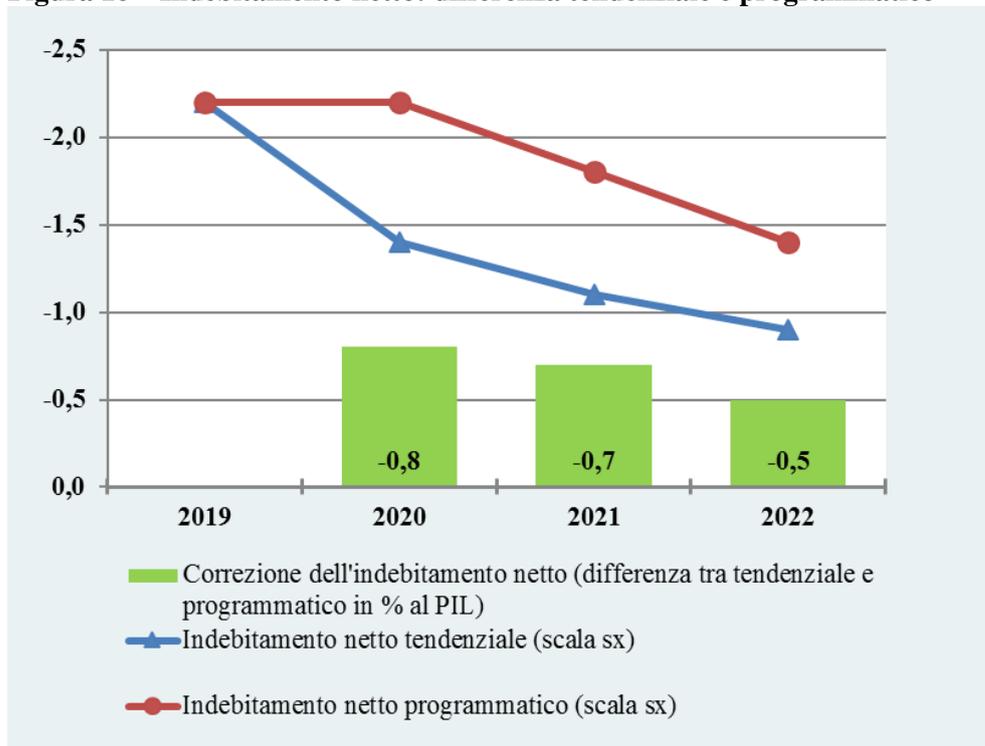
Dal confronto tra l'indebitamento netto tendenziale e indebitamento netto programmatico (Tabella 23 e Figura 16) si evidenzia come, nell'orizzonte previsionale 2018-2021 i vincoli posti dai saldi tendenziali vengano allentati al fine di incrementare i saldi programmatici.

Tabella 23 - Indebitamento netto: confronto tra tendenziale e programmatico

(in percentuale del PIL)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Indebitamento netto tendenziale | -2,4 | -2,2 | -2,2 | -1,4 | -1,1 | -0,9 |
| Indebitamento netto programmatico | -2,4 | -2,2 | -2,2 | -2,2 | -1,8 | -1,4 |
| Differenza programmatico - tendenziale | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,8 | -0,7 | -0,5 |

Fonte: elaborazioni su dati NADEF 2019, Tavola I.3 (indicatori di finanza pubblica in percentuale del PIL).

Figura 16 – Indebitamento netto: differenza tendenziale e programmatico

Fonte: elaborazioni su NADEF 2019, sez. I, tavola I.3 (Indicatori di finanza pubblica), p.10 e Tabella 23 di questo paragrafo.

La Tabella 24, nel mettere a **confronto gli indicatori tendenziali con quelli programmatici**, evidenzia la correzione dell'indebitamento netto e del saldo primario. In particolare, nell'intero orizzonte temporale i dati tendenziali degli interessi si discostano con quelli programmatici di 0,1 p.p. in ciascuno degli anni del triennio 2019-2021.

Con riferimento al saldo primario e all'indebitamento netto lo scenario per gli anni 2020-2022 mostra un sostanziale scostamento tra i valori tendenziali e quelli programmatici. Per apprezzare tali scostamenti si può considerare la correzione dell'indebitamento netto e del saldo primario mostrata in Tabella 24. Il saldo primario programmatico (in percentuale sul PIL) è previsto in diminuzione di 0,8 p.p., 0,6 p.p. e 0,4 p.p. rispetto a quello tendenziale. L'indebitamento pertanto si muove di pari passo con l'evoluzione dei saldi mostrando scostamenti nell'ordine di 0,8 p.p., 0,7 p.p. e 0,5 p.p. rispettivamente.

Tabella 24 – Correzione saldi tendenziale-programmatico (2017-2022)*(in percentuale del PIL)*

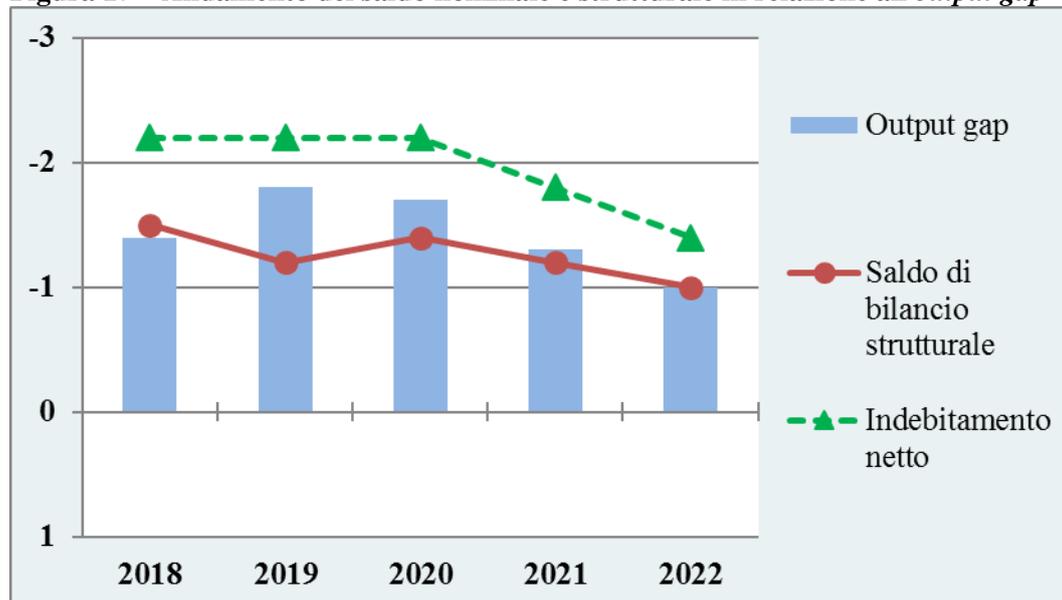
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Quadro tendenziale | | | | | | |
| Indebitamento netto tendenziale | -2,4 | -2,2 | -2,2 | -1,4 | -1,1 | -0,9 |
| <i>di cui</i> saldo primario tendenziale | 1,3 | 1,5 | 1,3 | 1,9 | 1,9 | 2,0 |
| interessi tendenziali | -3,8 | -3,7 | -3,4 | -3,2 | -3,1 | -2,9 |
| Quadro programmatico | | | | | | |
| Indebitamento netto programmatico | -2,4 | -2,2 | -2,2 | -2,2 | -1,8 | -1,4 |
| <i>di cui</i> saldo primario programmatico | 1,3 | 1,5 | 1,3 | 1,1 | 1,3 | 1,6 |
| interessi programmatici | -3,8 | -3,7 | -3,4 | -3,3 | -3,1 | -2,9 |
| <i>Correzione dell'indebitamento netto</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,8 | 0,7 | 0,5 |
| <i>Correzione del saldo primario</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,8 | -0,6 | -0,4 |

Fonte: NADEF 2019, tavola I.3 (Indicatori di finanza pubblica).

La Figura 17 mostra l'andamento dell'*output gap*, che misura il differenziale tra PIL effettivo e potenziale³⁸, evidenzia un profilo evolutivo in peggioramento, per il 2019 ed il 2020. Solo nel 2021 e 2022 il PIL effettivo si avvicinerà a quello potenziale pur rimanendo distante di oltre 1 p.p. Di converso le variabili fiscali mostrano una tendenziale dinamica di miglioramento a partire dal 2020 per il saldo di bilancio strutturale e dal 2021 per l'indebitamento netto nominale.

Rispetto al DEF 2019 ed alla NADEF 2018 si attesta un sostanziale miglioramento dei conti e un'impronta leggermente espansiva nella *stance* fiscale nel 2021 e 2022. La dinamica dell'indebitamento netto rispetto al DEF 2019 è sostanzialmente invariata.

³⁸ Si vedano il *box* al paragrafo 2.3 e European Commission, [Vade Mecum on the Stability & Growth Pact, 2019](#) pag. 8, *box* 1.3.

Figura 17 – Andamento del saldo nominale e strutturale in relazione all'*output gap*

Fonti: NADEF 2019, tavole III.2 (Quadro programmatico sintetico di finanza pubblica) e III.3 (La finanza pubblica corretta per il ciclo) e Tabella 25 di questo paragrafo.

L'entità in rapporto al PIL delle **misure una tantum** indicata nel DEF rimane invariata nella presente Nota di aggiornamento.

Per meglio orientarsi nel quadro della programmazione della finanza pubblica, la Tabella 25 riporta un confronto degli indicatori strutturali contenuti nella Nota di aggiornamento con quelli dei precedenti documenti programmatici.

Tabella 25 – Indicatori strutturali. Confronto documenti programmatici

| | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti | NADEF 2019 | | 1,7 | 0,8 | 0,1 | 0,6 | 1,0 | 1,0 |
| | DEF 2019 | 1,1 | 1,7 | 0,9 | 0,2 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| | NADEF 2018 | 1,1 | 1,6 | 1,2 | 1,5 | 1,6 | 1,4 | |
| | DEF 2018 | 0,9 | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,3 | 1,2 | |
| | NADEF 2017 | 0,9 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,3 | | |
| | DEF 2017 | 0,9 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | | |
| Tasso di crescita del PIL potenziale | NADEF 2019 | | 0,2 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 |
| | DEF 2019 | -0,1 | 0,3 | 0,6 | 0,4 | 0,7 | 0,8 | 0,7 |
| | NADEF 2018 | 0,0 | 0,4 | 0,7 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | |
| | DEF 2018 | -0,1 | 0,3 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | |
| | NADEF 2017 | -0,1 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | | |
| | DEF 2017 | -0,2 | 0,1 | 0,3 | 0,4 | 0,6 | | |
| <i>Output gap</i> | NADEF 2019 | | -1,8 | -1,4 | -1,8 | -1,7 | -1,3 | -1,0 |
| | DEF 2019 | -3,1 | -1,8 | -1,5 | -1,7 | -1,6 | -1,6 | -1,6 |
| | NADEF 2018 | -3,5 | -2,3 | -1,9 | -1,2 | -0,6 | -0,2 | |

| | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|------------|------|------|------|------|------|------|------|
| | DEF 2018 | -3,3 | -2,2 | -1,3 | -0,6 | -0,2 | 0,2 | |
| | NADEF 2017 | -3,3 | -2,2 | -1,3 | -0,4 | 0,1 | | |
| | DEF 2017 | -2,7 | -1,8 | -1,1 | -0,5 | 0,0 | | |
| Componente ciclica del saldo di bilancio | NADEF 2019 | | -1,0 | -0,8 | -1,0 | -0,9 | -0,7 | -0,5 |
| | DEF 2019 | -1,7 | -1,0 | -0,8 | -0,9 | -0,8 | -0,9 | -0,9 |
| | NADEF 2018 | -1,9 | -1,3 | -1,0 | -0,7 | -0,3 | -0,1 | |
| | DEF 2018 | -1,8 | -1,2 | -0,7 | -0,4 | -0,1 | 0,1 | |
| | NADEF 2017 | -1,8 | -1,2 | -0,7 | -0,2 | 0,1 | | |
| | DEF 2017 | -1,5 | -1,0 | -0,6 | -0,3 | 0,0 | | |
| Indebitamento netto | NADEF 2019 | | -2,4 | -2,2 | -2,2 | -2,2 | -1,8 | -1,4 |
| | DEF 2019 | -2,5 | -2,4 | -2,1 | -2,4 | -2,1 | -1,8 | -1,5 |
| | NADEF 2018 | -2,5 | -2,4 | -1,8 | -2,4 | -2,1 | -1,8 | |
| | DEF 2018 | -2,5 | -2,3 | -1,6 | -0,8 | 0,0 | 0,2 | |
| | NADEF 2017 | -2,5 | -2,1 | -1,6 | -0,9 | -0,2 | | |
| | DEF 2017 | -2,4 | -2,1 | -1,2 | -0,2 | 0,0 | | |
| Saldo primario | NADEF 2019 | | | 1,5 | 1,3 | 1,1 | 1,3 | 1,6 |
| | DEF 2019 | | 1,4 | 1,6 | 1,2 | 1,5 | 1,9 | 2,3 |
| | NADEF 2018 | 0,0 | 1,4 | 1,8 | 1,3 | 1,7 | 2,1 | |
| | DEF 2018 | 1,5 | 1,5 | 1,9 | 2,7 | 3,4 | 3,7 | |
| | NADEF 2017 | 1,5 | 1,7 | 2,0 | 2,6 | 3,3 | | |
| | DEF 2017 | 1,5 | 1,7 | 2,5 | 3,5 | 3,8 | | |
| Misure <i>una tantum</i> | NADEF 2019 | | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| | DEF 2019 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| | NADEF 2018 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | |
| | DEF 2018 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | |
| | NADEF 2017 | 0,2 | 0,4 | 0,0 | -0,1 | -0,1 | | |
| | DEF 2017 | 0,2 | 0,3 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | | |
| Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i> | NADEF 2019 | | -1,4 | -1,5 | -1,2 | -1,4 | -1,2 | -1,0 |
| | DEF 2019 | -1,0 | -1,4 | -1,4 | -1,5 | -1,4 | -1,1 | -0,8 |
| | NADEF 2018 | -0,9 | -1,1 | -0,9 | -1,7 | -1,7 | -1,7 | |
| | DEF 2018 | -0,9 | -1,1 | -1,0 | -0,4 | 0,1 | 0,1 | |
| | NADEF 2017 | -0,9 | -1,3 | -1,0 | -0,6 | -0,2 | | |
| | DEF 2017 | -1,2 | -1,5 | -0,7 | 0,1 | 0,0 | | |
| Variazione saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i> | NADEF 2019 | | -0,6 | -0,1 | 0,3 | -0,1 | 0,2 | 0,2 |
| | DEF 2019 | -0,9 | -0,4 | 0,0 | -0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| | NADEF 2018 | -0,9 | -0,2 | 0,2 | -0,8 | 0,0 | 0,0 | |
| | DEF 2018 | -0,8 | -0,2 | 0,1 | 0,6 | 0,5 | 0,0 | |
| | NADEF 2017 | -0,8 | -0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | | |
| | DEF 2017 | -0,7 | -0,3 | 0,8 | 0,8 | -0,1 | | |
| Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i> | NADEF 2019 | | 2,4 | 2,1 | 2,2 | 1,9 | 1,9 | 2,0 |
| | DEF 2019 | 2,9 | 2,4 | 2,3 | 2,1 | 2,2 | 2,6 | 3,1 |
| | NADEF 2018 | 3,1 | 2,7 | 2,7 | 2,0 | 2,1 | 2,2 | |
| | DEF 2018 | 3,1 | 2,7 | 2,6 | 3,1 | 3,6 | 3,6 | |

| | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------------|------|------|------|------|------|------|------|
| | NADEF 2017 | 3,0 | 2,6 | 2,6 | 2,9 | 3,3 | | |
| | DEF 2017 | 2,8 | 2,4 | 3,0 | 3,8 | 3,8 | | |
| | NADEF 2019 | | -0,7 | -0,2 | 0,1 | -0,3 | 0,0 | 0,0 |
| | DEF 2019 | | -1,1 | -0,5 | -0,1 | 0,2 | 0,4 | 0,4 |
| Variazione avanzo primario corretto per ciclo e al netto delle <i>una tantum</i> | NADEF 2018 | 3,1 | -0,4 | 0,0 | -0,7 | 0,1 | 0,1 | |
| | DEF 2018 | 3,1 | -0,4 | -0,1 | 0,5 | 0,5 | 0,0 | |
| | NADEF 2017 | -1,0 | -0,4 | 0,0 | 0,3 | 0,4 | -3,3 | |
| | DEF 2017 | -0,9 | -0,4 | 0,6 | 0,8 | 0,0 | | |

Fonti: Tavole "La finanza pubblica corretta per il ciclo" e "Indicatori di finanza pubblica" in: NADEF 2019, DEF 2019, NADEF 2018, DEF 2018, NADEF 2017, DEF 2017 ed elaborazioni sulle tavole citate.

A completamento della dinamica della finanza pubblica, rispetto a quanto già incorporato nelle stime del DEF 2019 si riportano gli effetti cumulati sull'indebitamento netto dei principali dispositivi volti a favorire la crescita e dare impulso al sistema produttivo del paese. Complessivamente i provvedimenti considerati comportano una modesta ricomposizione delle voci di entrata e di spesa con effetti sostanzialmente trascurabili sul saldo del conto consolidato della PA nel periodo 2019-2022.

Tabella 26 - Effetti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2019 sull'indebitamento netto della PA

| TAVOLA III.9: EFFETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2019 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi) | | | | |
|---|----------|----------|----------|----------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| D.L. n. 32/2019 (convertito dalla L. n. 55/2019) | 3 | 5 | 0 | 0 |
| D.L. n. 34/2019 (convertito dalla L. n. 58/2019) | 3 | 2 | 1 | 1 |
| EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO | 6 | 7 | 1 | 1 |
| <i>In % del PIL</i> | 0 | 0 | 0 | 0 |

Nota: Il rapporto al PIL è calcolato sulle previsioni del quadro tendenziale. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Fonte: NADEF 2019.

Le coperture (maggiori entrate e minori spese) ammontano a circa 0,8 miliardi nel 2019, 1,2 miliardi nel 2020, 1,5 miliardi nel 2021 e 1,2 miliardi nel 2022 (Tavola III.10). Nel periodo considerato, circa il 77% di tali risorse è ottenuto da misure sul versante delle uscite, mediante la riduzione di alcune spese del bilancio dello Stato. Gli interventi adottati (maggiori spese e minori entrate) ammontano a circa 0,8 miliardi nel 2019, 1,2 miliardi nel 2020, 1,5 miliardi nel 2021 e 1,2 miliardi nel 2022 e riguardano per circa due terzi il finanziamento di spese con una prevalenza della componente di parte capitale rispetto a quella corrente.

Si rammenta che la legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009) prevede all'articolo 10-*bis*, comma 1, che la Nota di aggiornamento del DEF contenga l'articolazione per sottosettori del quadro programmatico di finanza pubblica in relazione all'aggiornamento degli obiettivi.

Tale informazione di dettaglio non viene resa. A tale proposito occorre rammentare che l'informazione al Parlamento sull'articolazione per sottosettori appare necessaria anche in relazione all'obbligo per gli Stati membri di trasmettere alla Commissione Europea e all'Eurogruppo il progetto di documento programmatico di bilancio contenente, tra l'altro, le informazioni circa l'obiettivo di saldo di bilancio per la PA ripartito per sottosettori, le proiezioni a politiche invariate nonché gli obiettivi dell'entrata e della spesa per la PA e le relative componenti principali.

Si suggerisce inoltre di considerare a livello di sottosettori della PA e per categorie di spesa un dettaglio delle principali voci della spesa stessa, con eventuale riferimento alle risorse per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego.

La tabella seguente fornisce un ragguglio sintetico:

Tabella 27 - Effetti netti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2019 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore

| TAVOLA III.11: EFFETTI NETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2019 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi) | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| AMMINISTRAZIONI CENTRALI | 14 | 246 | 420 | 415 |
| - <i>variazione netta entrate</i> | -92 | -73 | -213 | -177 |
| - <i>variazione netta spese</i> | -106 | -319 | -633 | -591 |
| AMMINISTRAZIONI LOCALI | 28 | -181 | -397 | -396 |
| - <i>variazione netta entrate</i> | -3 | -4 | -2 | -23 |
| - <i>variazione netta spese</i> | -31 | 177 | 395 | 373 |
| ENTI DI PREVIDENZA | -36 | -58 | -21 | -17 |
| - <i>variazione netta entrate</i> | 0 | 4 | -2 | -5 |
| - <i>variazione netta spese</i> | 36 | 62 | 19 | 12 |
| EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO | 6 | 7 | 1 | 1 |

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Fonte: NADEF 2019.

Sui sottosettori della PA (Tavola III.11) si rileva un miglioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni centrali per effetto delle disposizioni che prevedono l'incremento di gettito e riduzioni di alcuni fondi del bilancio dello Stato. Il deficit delle Amministrazioni locali è dovuto in gran parte alle risorse assegnate ai Comuni per il finanziamento di interventi di efficientamento energetico, di sviluppo territoriale sostenibile e per la messa in sicurezza di edifici pubblici e alla riduzione del

concorso alla finanza pubblica delle regioni Friuli Venezia Giulia e Sicilia. Sul disavanzo degli Enti di previdenza rilevano, in particolare, le misure che introducono, in via sperimentale per gli anni 2019-2020, per alcuni lavoratori di imprese con particolari caratteristiche dimensionali impegnate in processi di reindustrializzazione e riorganizzazione, misure di integrazione salariale e incentivi all'esodo connesse all'introduzione del contratto di espansione interprofessionale; nonché l'ampliamento della platea dei lavoratori esposti all'amianto che potranno beneficiare della pensione di inabilità.

2.2.3. Gli aggiustamenti del saldo strutturale e la regola della spesa

L'Italia è sottoposta al braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita (PSC). In tale quadro di regole il percorso di avvicinamento all'obiettivo programmatico (OMT)³⁹ è valutato in base alla variazione del saldo strutturale e alla regola di spesa.

Pertanto in relazione alla variazione del saldo strutturale, in ciascun anno, il percorso verso l'OMT viene valutato sulla base della variazione del saldo strutturale e viene modulato in funzione delle condizioni cicliche dell'economia (sinteticamente indicate dal livello dell'*output gap*), del livello del saldo strutturale di partenza e del rapporto debito/PIL, nonché dell'esistenza di rischi di medio periodo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche valutati sulla base dell'indicatore S1⁴⁰.

Le modifiche del Patto di stabilità e crescita del 2011 hanno introdotto un vincolo sull'evoluzione della spesa, recepito anche nell'ordinamento nazionale con l'articolo 5 della legge n. 243 del 2012. Per i paesi che non hanno raggiunto l'OMT (come l'Italia), l'aggregato della spesa di riferimento dovrebbe seguire un'evoluzione commisurata alla differenza tra il tasso crescita medio del PIL potenziale e il cosiddetto margine di convergenza⁴¹, a sua volta calibrato in relazione alle condizioni cicliche dell'economia⁴². Dal 2015, il percorso verso l'OMT può essere modificato dall'applicazione di clausole di flessibilità sulla base delle direttive della Commissione, normalmente rilasciate nel mese di gennaio.

³⁹ Cfr. il paragrafo sulla Relazione ex art. 6, c. 5, per l'illustrazione del nuovo percorso di avvicinamento all'OMT.

⁴⁰ L'indicatore di medio periodo, S1, individua la variazione del saldo primario strutturale in termini cumulati fino al 2020 tale da garantire, se mantenuta costante negli anni successivi, di raggiungere un livello di debito/PIL pari al 60% entro il 2030, e ripagare i costi di invecchiamento.

⁴¹ Si veda la matrice che specifica l'aggiustamento annuale verso l'OMT in base alla situazione del ciclo economico presentata nella Comunicazione della Commissione '*Making the best use of flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*' del 13 gennaio 2015.

⁴² Cfr. l'approfondimento sulla regola della spesa nell'[ED n. 3](#), *La governance economica europea*, giugno 2013, per i dettagli sulle voci da inserire nell'aggregato di riferimento e sulla modalità di determinazione del tasso di crescita limite (*benchmark*).

Come già ricordato il nuovo OMT per l'Italia, paese ad elevato debito pubblico (maggiore del 60% rispetto al PIL), è il raggiungimento dell'avanzo strutturale di bilancio allo 0,5%.

Rispetto al DEF 2019 le condizioni cicliche dell'economia nel 2019 sono rimaste invariate (sfavorevoli)

Ciò che è rilevante è il percorso di avvicinamento all'OMT che comporta sostanzialmente una costante riduzione del saldo strutturale. Il margine di tolleranza è fissato in uno scostamento dello 0,5% su base annuale e 0,25% sulla media di due anni. A temperare l'onere di riaggiustamento concorrono la definizione dei margini di flessibilità. Questi sono fissati nell'ordine di 0,18 p.p. nel 2019 e 0,20 p.p. nel 2020.

Non si conoscono al momento i margini di flessibilità per il 2021 e il 2022.

Si riportano di seguito le tabelle della Nota di aggiornamento del DEF 2019 che consentono di apprezzare:

- il quadro degli aggiustamenti richiesti al nostro paese così come determinato dal quadro analitico della cd. Matrice della Commissione anche in relazione alla flessibilità di bilancio accordata⁴³ (Tabella 28);
- le eventuali deviazioni significative dalle prescritte variazioni del saldo strutturale e dal rispetto della regola della spesa (Tabella 29).

Tabella 28 – Flessibilità accordata all'Italia nel Patto di stabilità

| TAVOLA III.5: FLESSIBILITÀ ACCORDATA ALL'ITALIA NEL PATTO DI STABILITÀ | | | | | |
|---|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Output gap DEF 2019 (% del PIL potenziale) | -3.30 | -1.80 | -1.39 | -1.82 | -1.74 |
| Condizioni cicliche | Molto negative | Negative | Normali | Negative | Negative |
| Aggiustamento richiesto sulla base delle condizioni cicliche e del livello del debito (p.p di PIL) | 0.25 | 0.50 | 0.60 | 0.25 | 0.50 |
| Flessibilità accordata (p.p di PIL) | 0.83 | 0.39 | 0.00 | 0.18 | 0.20 |
| <i>di cui</i> | | | | | |
| <i>per attivazione delle clausole di flessibilità:</i> | | | | | |
| riforme strutturali | 0.50 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| investimenti | 0.21 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| <i>per attivazione delle clausole di eventi non usuali:</i> | | | | | |
| rifugiati | 0.06 | 0.16 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| sicurezza | 0.06 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| messa in sicurezza del territorio | 0.00 | 0.19 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| dissesto idrogeologico e rete viaria | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.18 | 0.20 |
| Aggiustamento richiesto modificato per le clausole di flessibilità e di eventi non usuali (p.p. di PIL) | -0.58 | 0.11 | 0.60 | 0.08 | 0.30 |
| Margine di discrezionalità | | | 0.30 | | |

Fonte: NADEF 2019, Tavola III.5 (Flessibilità accordata all'Italia nel Patto di stabilità)

⁴³ Cfr. Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica, *La comunicazione della Commissione europea sulla flessibilità*, [Nota breve n. 10](#), febbraio 2015.

Tabella 29 - Deviazioni significative

| TAVOLA III.6: DEVIAZIONI SIGNIFICATIVE | | | | | |
|--|-------|-------|-------|---------------|-------------|
| Convergenza del saldo strutturale verso l'OMT | 2017 | 2018* | 2019 | 2020 | |
| | | | | Programmatico | Tendenziale |
| Indebitamento netto | -2,42 | -2,18 | -2,17 | -2,17 | -1,35 |
| Obiettivo di Medio Termine (MTO) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,50 | 0,50 |
| Saldo Strutturale | -1,40 | -1,53 | -1,24 | -1,37 | -0,47 |
| Variazione annuale del saldo strutturale | -0,26 | -0,12 | 0,29 | -0,13 | 0,76 |
| Variazione richiesta del saldo strutturale | 0,11 | 0,30 | 0,08 | 0,30 | 0,25 |
| Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta (<0,5 pp) | -0,47 | -0,42 | 0,22 | -0,43 | 0,51 |
| Variazione media del saldo strutturale (su due anni) | -0,51 | | 0,08 | 0,08 | 0,53 |
| Variazione media richiesta | -0,24 | | 0,19 | 0,19 | 0,16 |
| Deviazione del saldo strutturale dalla variazione media richiesta (<0,25 pp) | -0,27 | | -0,10 | -0,11 | 0,37 |
| Regola di spesa | 2017 | 2018* | 2019 | 2020 | |
| Tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento (**) (%) | 0,52 | 1,67 | 1,64 | 1,99 | 0,18 |
| Benchmark modulato sulle condizioni cicliche prevalenti (**) (%) | -0,35 | 0,50 | 1,30 | 0,59 | 0,70 |
| Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione annuale richiesta (<0,5 p.p.) | -0,31 | -0,51 | -0,15 | -0,62 | 0,23 |
| Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione media richiesta su 2 anni (<0,25 p.p.) | -0,10 | -0,41 | -0,33 | -0,39 | 0,04 |

(*) Nel 2018 la variazione richiesta è pari a 0,3 per margine di discrezionalità.
(**) In termini reali fino al 2017, nominali dal 2018.
(***) Per il 2016 e il 2017, i dati di variazione e deviazione sono congelati come da procedura normalmente impiegata dalla Commissione Europea.

Fonte: NADEF 2019, Tavola III.6 (Deviazioni significative).

Nell'ambito del quadro programmatico in funzione del rispetto del Patto di stabilità e crescita, la NADEF segnala quanto segue:

- con riferimento all'anno 2018 in relazione alla convergenza del saldo strutturale verso l'OMT la deviazione, *ex post*, risulta lievemente significativa.
- Nel 2019 il saldo di bilancio strutturale è stimato pari a -1,2% del PIL con un miglioramento 0,3 punti percentuali rispetto all'anno precedente che, combinato con la flessibilità accordata di 0,18 p.p., rendono il paese aderente in pieno ai vincoli imposti dalla matrice di convergenza.
- Riguardo alla regola della spesa, il secondo pilastro su cui poggiano le regole europee, si osservano deviazioni marginalmente significative nel 2018 rispetto al criterio annuale e a quello biennale. Nel 2019 il paese è pienamente *compliant* con la regola della spesa sul criterio annuale ma registra un significativo scostamento rispetto al criterio biennale di spesa nel periodo 2018-2019.

2.3 L'evoluzione del rapporto debito/PIL

Il rapporto debito pubblico/PIL è cresciuto in misura rilevante nel periodo 2007-2014, per poi stabilizzarsi intorno al livello del 135% negli anni più recenti (cfr. la Tabella 30). La lieve riduzione del rapporto registrata nel triennio 2016-2018 è riconducibile all'aumento del PIL nominale, che ha più che compensato l'aumento dello *stock* di debito in valore assoluto.

Tabella 30 - Debito delle amministrazioni pubbliche al lordo dei sostegni finanziari ai paesi dell'area euro⁽¹⁾⁽²⁾

| | <i>(in milioni e in percentuale del PIL)</i> | | | | | | | |
|---|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Amministrazioni pubbliche | 2.239.304 | 2.285.254 | 2.328.697 | 2.380.306 | 2.420.341 | 2.457.921 | 2.492.070 | 2.519.922 |
| <i>in % del PIL</i> | 135,3 | 134,8 | 134,1 | 134,8 | 135,7 | 135,2 | 133,4 | 131,4 |
| Amministrazioni centrali (3) | | | | 2.303.225 | 2.345.237 | 2.384.968 | 2.421.433 | 2.451.713 |
| Amministrazioni locali (3) | | | | 127.133 | 125.156 | 123.005 | 120.689 | 118.263 |
| Enti di previdenza e assistenza (3) | | | | 126 | 126 | 126 | 126 | 126 |
| p.m. NADEF 2018 (<i>in % del PIL</i>) | | | | | 130,0 | 128,1 | 126,7 | |
| p.m. DEF 2019 (<i>in % del PIL</i>) | | | | | 132,6 | 131,3 | 130,2 | 128,9 |
| p.m. PIL ai prezzi di mercato programmatico | 1.655.355 | 1.695.590 | 1.736.602 | 1.765.421 | 1.783.142 | 1.817.985 | 1.867.901 | 1.917.350 |

Fonte: NADEF 2019, Tavola III.7 (Debito delle amministrazioni pubbliche per sottosettore), ISTAT, Banca d'Italia

- 1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
- 2) Al lordo delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2018 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, 'Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito' del 16 settembre 2019). Le stime considerano per il periodo 2020-2022 proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,2 per cento del PIL annuo. Nel 2020 sono inclusi proventi da dismissioni immobiliari per 850 milioni di euro. Inoltre si ipotizza un aumento delle giacenze di liquidità del MEF per circa lo 0,1 per cento del PIL per ciascun anno dal 2019 al 2021. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.
- 3) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sotto-settori.

I dati riportati riflettono le ultime revisioni apportate dall'ISTAT relativamente al PIL (cfr ISTAT, [Comunicato stampa del 23 settembre 2019](#)) e dalla Banca d'Italia relativamente al debito pubblico (cfr. [Banca d'Italia, Comunicato stampa del 23 settembre 2019](#)). Queste ultime, in particolare, derivano da una revisione della metodologia di valutazione di alcune categorie di depositi concordata a livello europeo⁴⁴. Secondo questo nuovo criterio, gli interessi maturati (ma non ancora pagati) debbono essere inclusi nel debito pubblico al momento della capitalizzazione (cioè al

⁴⁴ Le revisioni sono confluite nell'edizione 2019 del "[Manual on Government Deficit and Debt](#)" pubblicato da Eurostat lo scorso agosto.

momento in cui iniziano essi stessi a produrre interessi) anziché al momento del pagamento, come avveniva in base al criterio precedentemente adottato. Tale modifica si applica, in Italia, ai Buoni postali fruttiferi (BPF) attribuiti al MEF a seguito della trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni, avvenuta nel 2003. Da allora le Amministrazioni pubbliche non emettono più strumenti di questo tipo.

La Banca d'Italia precisa nel comunicato che tale modifica non implica alcuna revisione dell'indebitamento netto in quanto a tal fine gli interessi maturati erano sempre stati considerati nel Conto economico delle amministrazioni pubbliche.

Per effetto di tale revisione, il debito pubblico del 2018 risulta maggiore di circa 58,3 miliardi rispetto alla precedente stima. Le revisioni relative agli anni precedenti sono ancora maggiori (65,9 miliardi di euro per il 2015, 64,9 miliardi per il 2016 e 59,7 miliardi per il 2017) in quanto riflettono anche gli effetti dell'ampliamento del perimetro delle Amministrazioni pubbliche definito dall'ISTAT.

Per il 2019 il Governo prevede un rapporto debito/PIL del 135,7%, in aumento di 0,9 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Il DEF stimava invece un rapporto del 132,6%. La differenza è dovuta al maggior debito risultante dalle revisioni statistiche, alla minor crescita del PIL nominale rispetto alle attese e al mancato realizzo dei proventi da privatizzazioni ipotizzati dal precedente Governo nella misura dell'1% del PIL. Tali fattori peggiorativi (cioè causa di incremento) del rapporto sono stati soltanto in parte compensati dai fattori migliorativi rappresentati dal miglioramento dell'avanzo primario rispetto alle stime, dalla minore spesa per interessi e dal minor fabbisogno di cassa del Settore pubblico (a sua volta riconducibile alle maggiori entrate di cassa dovute agli utili della Banca d'Italia e alle minori uscite per Reddito di cittadinanza e Quota 100).

Nel triennio successivo, la combinazione di una riduzione del fabbisogno di liquidità del Settore pubblico, della crescita del PIL nominale e di proventi da privatizzazioni (pari allo 0,2% del PIL all'anno nel prossimo triennio) porterà il rapporto debito/PIL su un sentiero decrescente: 135,2% nel 2020, 133,4% nel 2021 e 131,4% nel 2022.

Il DEF dello scorso aprile ipotizzava una riduzione più ambiziosa del rapporto debito/PIL nel 2020, pari a -1,5 punti percentuali a fronte di -0,5 punti percentuali nella NADEF in esame. La riduzione prevista nel DEF per gli anni 2021 e 2022 era invece più contenuta rispetto a quella ipotizzata nella NADEF.

Quanto al ruolo dei sottosettori delle amministrazioni pubbliche, dalla Tabella 31 appare chiaro che alle amministrazioni centrali è ascrivibile

circa il 97% del debito pubblico complessivo, in valore assoluto, della PP.AA., mentre alle amministrazioni locali è riferibile circa il 5% e agli enti di previdenza una quota trascurabile.

In termini di variazione, l'incremento annuo dello *stock* di debito in valore assoluto delle pubbliche amministrazioni, pari a circa il 2% in ciascuno degli anni 2019 e 2020 e a circa l'1% in ciascuno degli anni 2021 e 2022, è interamente dovuto alle amministrazioni centrali.

La Tabella 31 riporta, infine, l'andamento del debito pubblico, sia in livello che in rapporto al PIL, al netto dei sostegni finanziari ai paesi dell'area euro.

Tabella 31 - Debito delle amministrazioni pubbliche al netto dei sostegni finanziari ai paesi dell'area euro⁽¹⁾⁽²⁾

(in milioni e in percentuale del PIL)

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Amministrazioni pubbliche | 2.322.075 | 2.362.110 | 2.399.823 | 2.434.364 | 2.462.717 |
| <i>in % del PIL</i> | 131,5 | 132,5 | 132,0 | 130,3 | 128,4 |
| Amministrazioni centrali (3) | 2.244.994 | 2.287.006 | 2.326.870 | 2.363.728 | 2.394.507 |
| Amministrazioni locali (3) | 127.133 | 125.156 | 123.005 | 120.869 | 118.263 |
| Enti di previdenza e assistenza (3) | 126 | 126 | 126 | 126 | 126 |

Fonte: NADEF 2019, Tavola III.7 (Debito delle amministrazioni pubbliche per sottosettore)

- 1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
- 2) Al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2018 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, 'Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito' del 16 settembre 2019). Le stime considerano per il periodo 2020-2022 proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,2 per cento del PIL annuo. Nel 2020 sono inclusi proventi da dismissioni immobiliari per 850 milioni di euro. Inoltre si ipotizza un aumento delle giacenze di liquidità del MEF per circa lo 0,1 per cento del PIL per ciascun anno dal 2019 al 2021. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.
- 3) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sotto-settori.

2.4 La regola del debito e gli altri fattori rilevanti

La regola del debito fa parte della *governance* economica europea – l'insieme delle istituzioni e delle procedure che coordinano le politiche di bilancio autonome dei singoli paesi membri⁴⁵. Introdotta nell'ordinamento europeo dal cosiddetto *six pack* con lo scopo di indurre i governi dei paesi membri a conseguire l'obiettivo di un rapporto debito/PIL pari al 60%, la regola è stata recepita nell'ordinamento nazionale con la legge di attuazione del principio di equilibrio del bilancio (legge n. 243 del 2012) ed è entrata a regime per l'Italia nel 2015.

In particolare, l'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1467/1997, così come riformato dal regolamento (UE) 1177/2011, stabilisce che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al valore del 60%, il tasso di riduzione debba essere pari ad 1/20 all'anno nella media dei tre precedenti esercizi (versione *backward looking* della regola sul debito). Il regolamento specifica, inoltre, che la regola è considerata soddisfatta se la riduzione del differenziale di debito rispetto al 60 per cento si verificherà, in base alle previsioni della Commissione europea, nel periodo di tre anni successivo all'ultimo anno per il quale si hanno dati disponibili (versione *forward looking* della regola sul debito). Infine, il regolamento precisa che nella valutazione del rispetto della regola si terrà conto dell'influenza del ciclo economico. Solo se nessuna di queste tre condizioni viene soddisfatta, la regola del debito è considerata non rispettata. In tal caso la Commissione europea ha l'obbligo di redigere, ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), una relazione che rappresenta il primo passo della procedura di infrazione per disavanzo eccessivo⁴⁶.

Nonostante il Governo ribadisca nella NADEF 2019 la volontà di assicurare la sostenibilità del debito pubblico, confermata dal profilo discendente assunto dal rapporto debito/PIL nell'orizzonte di programmazione, la regola del debito non viene rispettata in nessuna delle tre versioni. In particolare, la versione più favorevole della regola, quella *forward looking*, richiederebbe il raggiungimento di un rapporto debito/PIL pari al 128% nel 2021, mentre il quadro programmatico della NADEF stima per lo stesso anno un rapporto del 133,4% – un divario quindi di 5,4 punti percentuali.

⁴⁵ Per approfondimenti sul Semestre europeo, cfr. il dossier n. 37 del Servizio studi del Senato "[Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi](#)", marzo 2019.

⁴⁶ Per ulteriori dettagli tecnici, cfr. il dossier dei servizi di documentazione della Camera e del Senato "[Finanza pubblica e regole europee](#)", aprile 2018.

Ciò riflette, secondo il Governo, la ridotta crescita del PIL nominale e l'eccessiva rigidità della regola stessa, sia relativamente all'obiettivo finale (valore del 60% per il rapporto debito/PIL) sia relativamente all'arco temporale previsto per il suo raggiungimento (venti anni). Il Governo sottolinea inoltre che l'avanzo primario che sarebbe necessario conseguire per rispettare la regola rischia di rendere più difficile il rafforzamento della crescita.

In caso di deviazione dal valore soglia individuato sulla base della regola, la Commissione europea, ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE, prepara una relazione che tiene conto anche di tutti i fattori significativi che hanno influito sulla deviazione, ivi inclusi la posizione economica e di bilancio a medio termine del Paese. La valutazione di tali fattori può portare la Commissione a ritenere che la regola del debito non sia stata violata pur non essendo stato raggiunto il valore di riferimento.

Nel preparare la relazione, la Commissione tiene altresì conto dell'eventuale rapporto elaborato dal Governo per motivare il mancato raggiungimento del valore di riferimento.

Dal 2015 il Governo italiano ha sempre preparato tale rapporto e la Commissione europea ha sempre concluso di non dover considerare come significativo il mancato raggiungimento del valore di riferimento.

Si rammenta che il 5 giugno 2019 la Commissione europea ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE, per esaminare la conformità dell'Italia nel 2018 al criterio del debito stabilito dal Trattato⁴⁷. Alla luce dell'esame di tutti i fattori significativi, la relazione concludeva che il criterio del debito, doveva considerarsi come non rispettato e che, pertanto, una procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito fosse giustificata.

Nell'ambito della negoziazione avviata dalla relazione della Commissione, il Governo italiano ha proposto, in una lettera trasmessa alla Commissione europea il 2 luglio 2019, di adottare con la legge di assestamento del 2019 una serie di misure che contribuiranno all'osservanza del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita del 2019.

L'assestamento di bilancio e le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 61 del 2019 assicurano che le maggiori entrate e le minori spese realizzate siano impiegate per la riduzione dell'indebitamento netto e del

⁴⁷ Per una ricostruzione del dialogo tra la Commissione europea e il Governo italiano in materia di rispetto della regola del debito, cfr. Servizi di documentazione della Camera dei deputati e del Senato, "[Comunicazione del 3 luglio 2019 con la quale la Commissione europea ha stabilito di non proporre al Consiglio l'apertura di una procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti dell'Italia](#)", Nota 56/DE, luglio 2019.

debito pubblico e che non siano destinate ad altre misure nel corso del 2019⁴⁸.

Con la comunicazione al Consiglio dell'UE del 3 luglio 2019, la Commissione europea ha concluso che le misure che il Governo italiano ha adottato per il miglioramento dei saldi di finanza pubblica sono sufficienti a impedire, in questa fase, l'avvio di una procedura per mancata osservanza della regola del debito pubblico del 2018.

La Commissione europea manterrà la propria sorveglianza sull'effettiva adozione di queste misure, sia monitorando la gestione del bilancio nel 2019 sia verificando la conformità del Documento programmatico di bilancio 2020 con il Patto di stabilità e crescita. La Commissione valuterà inoltre i progressi nell'adozione delle riforme strutturali nell'ambito delle procedure previste dal Semestre europeo.

⁴⁸ Cfr. Servizi di documentazione della Camera dei deputati e del Senato, "[Misure urgenti in materia di miglioramento dei saldi di finanza pubblica](#)", luglio 2019

3. STRATEGIA NAZIONALE E LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO

Premessa

Il 9 luglio 2019 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato le [raccomandazioni specifiche](#) per Paese e i pareri sulle politiche economiche, occupazionali e di bilancio degli Stati membri (di seguito: raccomandazioni)⁴⁹, chiudendo così il ciclo annuale del Semestre europeo, avviato nell'autunno 2018.

La procedura si articola a livello europeo nelle seguenti fasi temporali:

- **gennaio:** presentazione da parte della Commissione dell'**indagine annuale sulla crescita**, poi negli ultimi anni anticipata al mese di **novembre**;
- **febbraio/marzo:** il Consiglio europeo elabora le **linee guida di politica economica** e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri;
- **metà aprile:** gli Stati membri sottopongono contestualmente i **Piani nazionali di riforma** (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia per la crescita e l'occupazione UE 2020) ed i Piani di stabilità e convergenza (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;
- **inizio giugno:** sulla base dei PNR e dei PSC, la **Commissione europea** elabora le **raccomandazioni di politica economica e di bilancio** rivolte ai singoli Stati membri;
- **giugno:** il **Consiglio ECOFIN** e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le **raccomandazioni della Commissione europea**, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;
- **seconda metà dell'anno (c.d. semestre nazionale):** gli **Stati membri** approvano le rispettive **leggi di bilancio**, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione dà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

Per quanto concerne l'**Italia**, il Consiglio dell'Unione europea ha formulato [5 raccomandazioni](#), riguardanti:

1. **Aggiustamenti di bilancio, fiscalità ed economia sommersa.** La Commissione UE raccomanda di assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1 % nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL; utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL; spostare la pressione fiscale dal lavoro, in

⁴⁹ Per approfondimenti sul Semestre europeo, cfr. il dossier n. 37 del Servizio studi del Senato "[Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi](#)", marzo 2019. Sulle raccomandazioni specifiche per paese, cfr. la Nota breve n. 8 del Servizio del bilancio del Senato, "[Le raccomandazioni europee sul Programma nazionale di riforma e sul Programma di stabilità 2019 dell'Italia](#)", giugno 2019.

particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati; contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti; attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita.

2. **Intensificazione degli sforzi volti a combattere il lavoro sommerso.** Si raccomanda di intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso; garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili; sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità; migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali.
3. **Focalizzazione degli interventi di politica economica connessi agli investimenti in materia di ricerca, innovazione e qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali.** Occorre porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali. Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali; affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.
4. **Durata dei processi e misure anticorruzione.** Occorre ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già all'esame del legislatore; migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.
5. **Crediti deteriorati, settore bancario e accesso delle imprese alle fonti di finanziamento.** La Commissione raccomanda di favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolare per le banche di piccole e medie dimensioni, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista; migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative.

Secondo quanto previsto dalla legislazione vigente⁵⁰, nella Nota di aggiornamento al DEF il Governo è chiamato a formulare le osservazioni e le eventuali modifiche e integrazioni del DEF in relazione alle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea relative al Programma di stabilità e al Programma nazionale di riforma. La NADEF aggiorna inoltre le informazioni sullo stato di attuazione delle riforme illustrate nel Programma Nazionale di riforma contenuto nel DEF 2019 e illustra gli obiettivi programmatici del nuovo Governo.

Il Governo specifica che la strategia delineata nella NADEF sarà attuata a partire dalla prossima legge di bilancio.

Nelle pagine seguenti viene analizzata la strategia di riforma del Governo e le principali linee di intervento, in relazione a ciascuna delle raccomandazioni formulate dal Consiglio dell'Unione europea all'Italia nel 2019.

Poiché l'avvio del nuovo Governo coincide temporalmente con quello della nuova Commissione europea, la NADEF include anche l'illustrazione degli impegni del Governo in sede europea, volti principalmente a rafforzare la *governance* economica per favorire, oltre alle priorità esaminate di seguito, la realizzazione di un piano di investimenti sostenibile nonché il completamento dell'unione economica e bancaria a partire dall'istituzione di un bilancio dell'area euro e di una garanzia europea dei depositi. Il Governo pone inoltre come prioritario l'obiettivo della riforma del Patto di stabilità e crescita con la finalità di evitare effetti pro-ciclici e di sostenere gli investimenti, attuare il pilastro europeo dei diritti sociali e rafforzare le politiche di contrasto all'evasione fiscale. Tali obiettivi, sottolinea la NADEF, presentano molti punti di contatto con le raccomandazioni specifiche rivolte dal Consiglio all'Italia.

⁵⁰ Ai sensi dell'articolo 10-*bis*, comma 1, lettera c), della legge n.196/2009 (legge di contabilità).

3.1. Raccomandazione I - Politiche di bilancio, politiche fiscali, previdenza



Raccomandazione n. 1: Assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1 % nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL; utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL; spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati; contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti; attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita.

Politiche di Bilancio

In risposta alla prima raccomandazione UE, con specifico riferimento all'**aggiustamento strutturale di bilancio** (-0,6% annuo) e alla **riduzione della spesa nominale netta** (-0,1% nel 2020), il Governo dichiara, in linea generale, che intende “perseguire una politica di rilancio dell’economia senza compromettere gli equilibri di finanza pubblica”, intervenendo attraverso una *spending review*, la riduzione della spesa corrente e l’efficientamento di tutta la spesa primaria. La manovra per il triennio 2020-2022 punta a preservare la sostenibilità della finanza pubblica e a creare al contempo spazi fiscali per completare l’attuazione delle politiche di inclusione e attivazione del lavoro già in vigore e per rilanciare la crescita economica nel segno della sostenibilità ambientale e sociale.

Più specificamente, per quanto concerne l'**aggiustamento strutturale** richiesto, il Governo, nell’ottica di un “auspicabile orientamento della politica di bilancio dell’area euro verso uno stimolo alla crescita”, e tenuto conto della “necessità di invertire l’aumento del rapporto debito/PIL”, afferma di aver deciso di “**puntare a un saldo strutturale in rapporto al PIL quasi invariato nel 2020**”, con l’impegno a “**migliorare il saldo strutturale negli anni successivi**”⁵¹.

⁵¹ Nadeff 2019, pag.50

Il Governo fa presente che la “scelta effettuata contempera l’esigenza di ricondurre verso il basso l’evoluzione del rapporto debito/PIL e di non correre il rischio, soprattutto nel breve periodo, di effettuare **politiche pro-cicliche**”. Aggiunge, quindi, che “nel 2020, in un contesto economico ancora debole, in cui dovrebbero presentarsi i primi segnali di ripresa del ciclo internazionale, **sarebbe inopportuno dare luogo ad eccessive strette fiscali**. Pertanto, **misure di portata maggiore** a quelle necessarie per compensare gli effetti sul bilancio della disattivazione delle clausole IVA **sarebbero controproducenti**. Il lieve peggioramento del saldo di bilancio strutturale Italiano si pone nell’ottica di una *stance* fiscale complessiva per l’area dell’euro maggiormente a supporto della crescita; quest’approccio comporterebbe interventi di stimolo all’economia da parte di quei paesi che dispongono di maggiori spazi fiscali”⁵².

Per quanto attiene, invece, alla **riduzione della spesa** nominale netta, a fronte della richiesta prevista nella Raccomandazione UE (-0,1%) il Governo dichiara che **nel 2020 “il tasso di crescita della spesa è previsto essere positivo”**.

Al riguardo il Governo rileva che “il rispetto della regola della spesa è al momento ancora più sfidante della convergenza verso l’OMT. Il contenimento della spesa negli anni fino al 2017 ha generato pressioni sulle amministrazioni pubbliche e sugli enti locali che hanno reagito diminuendo drasticamente gli investimenti pubblici. In generale, le politiche messe in atto hanno impedito interventi adeguati sul piano sociale e hanno minato i presupposti per una ripresa economica più decisa”. Il Governo auspica, quindi, una “**revisione della regola della spesa** volta a escludere determinate categorie di beni di investimento”⁵³.

Poiché la risposta del Governo a tale raccomandazione, anche con riguardo alle valutazioni da esso formulate in ordine alla *compliance* con il braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita (PSC), è illustrata in maniera diffusa all’interno della Nota di aggiornamento (Capitoli I e III), si rinvia, per approfondimenti, alle sezioni del presente *dossier* relative alla **Relazione ex art. 6, comma 5, della legge n.243/2012** e al **Percorso programmatico di finanza pubblica**⁵⁴.

Infine, per quanto riguarda le politiche di **revisione della spesa** (*spending review*), il Documento annette a “misure di efficientamento della spesa pubblica e di revisione e soppressione di disposizioni normative vigenti” **un risparmio per il 2020 di oltre 0,1 punti percentuali di PIL**⁵⁵,

⁵² Nedef 2019, pagg. 54-55.

⁵³ Nedef 2019, pag. 58.

⁵⁴ Si rinvia, altresì, alle schede che seguono (della presente sezione) per quanto concerne gli interventi della strategia di riforma del Governo suscettibili di incidere in modo più rilevante sull’andamento della spesa pubblica e, quindi, sull’aggiustamento strutturale richiesto.

⁵⁵ Nedef 2019, pagg. 9 e 68

senza tuttavia fornire elementi in ordine agli interventi che si intendono realizzare.

Si ricorda che nel **DEF 2019** si prospettava un programma di *spending review* inteso a definire un primo pacchetto di misure nella legge di bilancio per il 2020, con risparmi di spesa corrente pari a 2 miliardi nel 2020 (ammontare invariato rispetto al 2019) a 5 miliardi nel 2021 e a 8 miliardi nel 2022 (valori cumulati).

Le politiche fiscali

Con specifico riferimento alle **politiche fiscali**, il Governo chiarisce anzitutto che la **manovra di finanza pubblica** per il 2020 comprende, tra l'altro, la **completa disattivazione dell'aumento dell'IVA**.

Tra le politiche volte a rilanciare la crescita, lo sviluppo del Mezzogiorno e la sostenibilità ambientale il Governo menziona espressamente la riduzione del cd. **cuneo fiscale sul lavoro**.

Per gli interventi previsti dalla manovra di bilancio per il 2020, stimati in un importo pari a quasi 0,8 per cento del PIL, il Governo intende reperire le necessarie risorse - accanto all'introduzione di misure di razionalizzazione della spesa (per oltre 0,1 punti percentuali di PIL) - attraverso **specifici interventi fiscali**, consistenti in:

- **nuove misure di contrasto all'evasione** e alle **frodi fiscali**, nonché interventi per il **recupero del gettito tributario** anche attraverso una maggiore diffusione dell'utilizzo di **strumenti di pagamento tracciabili**, per un incremento totale del gettito pari a **0,4 per cento del PIL**;
- **riduzione delle spese fiscali** e dei **sussidi dannosi per l'ambiente e nuove imposte ambientali**, che nel complesso aumenterebbero il gettito di circa lo **0,1 per cento del PIL**;
- **altre misure fiscali**, fra cui la **proroga dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione** di terreni e partecipazioni, per oltre **0,1 punti percentuali**.

Clausole di salvaguardia

Con riferimento alle **clausole di salvaguardia**, nella NADEF 2019 il Governo anzitutto conferma l'impegno assunto nel mese di aprile 2019, in occasione dell'approvazione della risoluzione parlamentare relativa al Documento di economia e finanza – DEF, di sterilizzare le **clausole di salvaguardia IVA**, che prevedono l'incremento delle aliquote ordinaria e ridotta a partire da gennaio 2020.

Tale disattivazione, a parere del Governo, porta da un lato ad una maggiore crescita della domanda interna e, dall'altro, ad un incremento più contenuto dei deflatori dei consumi e del PIL, con un effetto netto positivo sul PIL reale e altre

variabili macroeconomiche quali l'occupazione, sebbene con una lieve riduzione del PIL nominale.

Si ricorda che le clausole di salvaguardia a tutela dei saldi di finanza pubblica sono state previste, per scongiurare le riduzioni di agevolazioni e detrazioni previste da manovre precedenti, dalla legge di stabilità 2015: dette clausole intendono incrementare le aliquote IVA ordinaria e ridotta e le accise su benzina e gasolio. I predetti aumenti IVA erano in origine previsti a partire dall'anno 2016. Tali misure sono state di volta in volta posticipate: da ultimo, la manovra 2019 posticipa al 2020 gli aumenti dell'IVA e rimodula il previsto aumento delle accise per il medesimo anno. Il seguente prospetto illustra le clausole di salvaguardia, come rimodulate dalla legge di bilancio 2019 (articolo 1, commi 2 e 5 della legge n. 145 del 2018):

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|----------|-------------------|-------------------|
| Aliquota Iva 10% sterilizzazione per il 2019 + 3 punti percentuali dal 2020 | 0 | (13%) 8.688 | (13%) 8.688 |
| Aliquota Iva 22% sterilizzazione per il 2019 + 3,2 punti percentuali nel 2020 + 4,5 punti percentuali dal 2021 | 0 | (25,2%) 13.984 | (26,5%) 19.665 |
| Accise carburanti | 0 | 400 | 400 |
| TOTALE CLAUSOLE | 0 | 23.072 | 28.753 |

Spostamento della pressione fiscale dal lavoro

La **Raccomandazione 1** della Commissione, con riferimento alle politiche fiscali, invita l'Italia a **spostare la pressione fiscale dal lavoro** (cd. *tax shift*).

Come anticipato in precedenza il Governo, nel delineare le **diretrici della manovra 2020-2022**, esplicitamente menziona - tra le misure volte a rilanciare la crescita, lo sviluppo del Mezzogiorno e la sostenibilità ambientale - la **riduzione del cd. cuneo fiscale sul lavoro**.

L'ISTAT definisce "cuneo fiscale e contributivo" la somma dell'imposta personale sul reddito da lavoro dipendente e dei contributi sociali del lavoratore e del datore di lavoro. L'OCSE misura il cuneo fiscale come il rapporto tra l'ammontare delle tasse pagate dal singolo lavoratore e il corrispondente costo totale del lavoro.

Per la realizzazione di tale obiettivo, la NADEF altresì stima la necessità di reperire risorse aggiuntive pari a 0,15 punti percentuali di PIL nel 2020 e a 0,3 punti nel 2021. Anche nell'alveo delle risposte alla raccomandazione n. 2 (mercato del lavoro) il Governo individua la **riduzione delle tasse sul lavoro** tra gli strumenti di tutela dei lavoratori.

Razionalizzazione delle agevolazioni e contrasto all'evasione fiscale

La Commissione UE raccomanda all'Italia di **ridurre le agevolazioni fiscali e riformare i valori catastali** non aggiornati; con riferimento al **contrasto all'evasione fiscale**, secondo la Commissione UE gli interventi si sostanziano in particolare nel **contrasto all'omessa fatturazione**, con il **potenziamento dei pagamenti elettronici obbligatori** anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti.

Il Governo menziona tra i propri obiettivi la **revisione delle agevolazioni fiscali**, volta a razionalizzare le agevolazioni attualmente esistenti, rendendo il sistema più coerente con l'approccio d'insieme e sostenendo il gettito fiscale.

Per quanto concerne **l'evasione fiscale** il Governo nella NADEF programma, nel rispetto della normativa sulla *privacy*, di rendere quanto più possibile trasparenti le transazioni commerciali, agevolando, **estendendo e potenziando i mezzi di pagamento elettronici**.

Si preannuncia l'introduzione di specifiche misure per incentivarne l'utilizzo, al duplice scopo di contrastare l'evasione fiscale e favorire l'uso da parte dei consumatori di metodi di pagamento sicuri alternativi al contante. Contestualmente, tali politiche sono mirate anche ad **aumentare la capacità digitale dei contribuenti** in termini di utilizzo di strumenti elettronici di pagamento, garantendo la tracciabilità delle operazioni. Da ciò deriva, a parere del Governo, un salto di qualità in termini di rapporto tra fisco e contribuente foriero di maggiori entrate, da reinvestire per ridurre la pressione fiscale e finanziare misure a favore della collettività e sostenere la spesa sociale. Si fa riferimento inoltre ad appositi **progetti di educazione finanziaria e diffusione di conoscenze digitali**, volti a ridurre le disuguaglianze esistenti anche in questo campo.

La NADEF precisa altresì la volontà di proseguire nella **digitalizzazione delle certificazioni fiscali** per diffondere la cultura digitale nel mondo delle imprese, rendere più efficienti i processi amministrativi e migliorare la *compliance* fiscale.

Il Governo ricorda al riguardo che dal 1° luglio 2019 (decreto-legge n. 119 del 2018) è in vigore l'obbligo dello **scontrino elettronico** per circa 260 mila esercenti con un giro d'affari superiore ai 400 mila euro; l'estensione a tutti gli altri esercenti è prevista a partire dal primo gennaio 2020.

Da tale medesima data si applica la cd **lotteria degli scontrini**, destinata ai consumatori che acquistano beni o servizi presso gli esercenti che effettuano la trasmissione telematica dei corrispettivi (articolo 18 del

medesimo decreto-legge n. 119 del 2018). La NADEF sottolinea come l'introduzione dello scontrino elettronico consenta agli esercenti di avere accesso immediato ai dati delle proprie vendite. Tali dati sono trasmessi direttamente all'Agenzia delle Entrate, che potrà effettuare controlli più tempestivi e più rapide analisi di eventuali rischi di evasione.

Tale misura, insieme alla fatturazione elettronica, pone l'Italia all'avanguardia fra i Paesi che hanno avviato un processo di digitalizzazione delle certificazioni fiscali, come certificato dall'OCSE nel Rapporto [*Implementing Online Cash Registers*](#)'

Il *report* OCSE sottolinea che, da un lato, la *digital transformation* pone nuove sfide alle amministrazioni fiscali, ma dall'altro fornisce strumenti nuovi per migliorare l'adesione spontanea agli obblighi fiscali, ridurre gli adempimenti amministrativi per i contribuenti e supportare la crescita. In particolare, l'OCSE sottolinea come il **successo delle moderne amministrazioni fiscali dipenda** dal loro **accesso ai flussi di dati**, possibilmente in **tempo reale**. Tale fenomeno è destinato ad assumere dimensioni maggiori con il cd. *internet of things*, ovvero una rete di dispositivi interconnessi e di sensori che costantemente misurano e trasmettono in tempo reale informazioni sul comportamento dell'ambiente circostante. Uno dei più importanti flussi di dati per la *tax compliance* è l'informazione sui dati delle vendite *retail*, che costituisce inoltre uno dei più importanti indicatori economici; in tal senso si sottolinea il ruolo chiave dei **dati contenuti nei registratori di cassa**. L'OCSE nel *report* rileva ancora che, per individuare le vendite non registrate e dunque l'omessa dichiarazione di imponibile, i progressi tecnologici hanno aperto nuove opportunità per rafforzare controlli più serrati sulle transazioni *retail* e per ridurre i rischi fiscali associati tradizionalmente con la vulnerabilità dei dati dei registratori di cassa.

Nel solco dei predetti interventi si colloca anche l'intento del Governo di dare **attuazione** alla *web tax* per le multinazionali del settore che spostano i profitti verso giurisdizioni più favorevoli, nell'ambito di un ampio processo di riforma dell'imposizione sugli utili d'impresa concordato a livello internazionale.

Si ricorda che la **legge di bilancio 2019** (legge n. 145 del 2018, articolo 1, commi da 35 a 50) ha istituito **un'imposta sui servizi digitali**, che si applica ai soggetti che prestano tali servizi e che hanno un ammontare complessivo di ricavi pari o superiore a 750 milioni di euro, di cui almeno 5,5 milioni realizzati nel territorio italiano per prestazione di servizi digitali. L'imposta si applica con un'aliquota del 3 per cento sui ricavi e viene versata entro il mese successivo a ciascun trimestre.

I decreti attuativi dell'imposta non sono stati tuttavia emanati.

La legge di bilancio 2019 ha contestualmente abrogato l'imposta sulle transazioni digitali istituita dalla legge di bilancio 2018, che avrebbe dovuto applicarsi a decorrere dal 1° gennaio 2019 (commi 1010-1016 della legge n. 205 del 2017, legge di bilancio 2018) e che istituiva un'imposta sulle transazioni

digitali relative a prestazioni di servizi effettuate tramite mezzi elettronici, con aliquota del 3 per cento applicata al valore della singola transazione, al netto dell'IVA.

Tra i collegati in materia fiscale e di incentivazione economica menzionati dalla NADEF a completamento della manovra di bilancio si segnalano i seguenti:

- DDL *Green New Deal* e transizione ecologica del Paese;
- DDL in materia di spettacolo, industrie culturali e creative, turismo e modifiche al codice dei beni culturali;
- DDL recante misure per il sostegno e la valorizzazione della famiglia, (*Family Act*);
- DDL recante interventi per favorire l'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione;
- DDL recante semplificazioni e riordino in materia fiscale;
- DDL recante riordino del settore dei giochi;
- DDL in materia di economia dell'innovazione e attrazione investimenti;
- DDL in materia di Banca degli Investimenti pubblica;
- DDL recante riduzione del cuneo fiscale.

Altre misure fiscali

Oltre alle già menzionate misure, secondo il Governo la manovra di bilancio è destinata a includere:

- interventi in grado di **incentivare investimenti**, sia per il **rinnovo delle produzioni** e degli impianti in uso, in modo da contenere le emissioni e ridurre i consumi energetici, sia per **l'utilizzo delle nuove tecnologie**, attivando un **circolo virtuoso tra innovazione e ambiente**. In particolare si prevedono incentivi e agevolazioni aventi l'obiettivo di proteggere l'ambiente e favorire la crescita e l'economia circolare, in modo tale da trarre la realizzazione e lo sviluppo di un nuovo modello di crescita sostenibile ed inclusivo. Al riguardo il Governo auspica una riforma fiscale in chiave ambientale, rammentando che l'Italia sta avviando, in qualità di Stato membro, in collaborazione con lo *Structural Reform Support Service* della Commissione Europea e con l'OCSE, un progetto per sviluppare un **Piano d'Azione per la riforma fiscale ambientale in Italia**;
- misure, nella forma di **specifici interventi fiscali**, in favore delle **famiglie**, in particolare per quelle prive di adeguate risorse economiche (istituzione di un assegno unico mensile destinato alla crescita, al mantenimento e all'educazione della prole, anche nell'ottica di pervenire a un sistema organico più semplice e coordinato) e quelle con **persone disabili**.

Previdenza

Le tematiche relative al **sistema previdenziale** sono oggetto di una parte della **raccomandazione n. 1**. In particolare, per quanto di interesse in questa sede, il Consiglio ECOFIN indica di procedere ad una **piena attuazione delle passate riforme pensionistiche**⁵⁶, al fine di **ridurre il peso della spesa pensionistica sulla spesa pubblica** e di “creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica”.

A questo proposito si osserva tuttavia che gli effetti delle diverse misure già introdotte con la Legge di bilancio 2019 ed il D.L. 4/2019, nonché il **rinnovamento** che si intende realizzare **di due istituti previdenziali volti sostanzialmente ad anticipare** l’accesso al pensionamento, quali le cosiddette **Opzione donna e Ape sociale**, comporterebbero un **incremento nel medio periodo della spesa pensionistica** con conseguente ulteriore crescita del rapporto tra questa ed il PIL. Infatti, come evidenziato dalla Nota, le previsioni della spesa pensionistica e la crescita del rapporto tra questa ed il PIL prevista dal 2019 fino al 2022 (vedi *infra*) scontano già il “sensibile aumento” del numero di soggetti che accedono al pensionamento anticipato in conseguenza delle recenti misure introdotte con i richiamati provvedimenti, tra cui Quota 100 e la non applicazione ai requisiti contributivi dell’adeguamento dovuto all’incremento della speranza di vita fino al 2026, pur posticipando in entrambi i casi la prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici a partire dalla data di maturazione dei requisiti e **pur se le domande di pensionamento anticipato attraverso Quota 100** sono state inferiori rispetto alla platea di soggetti che avrebbe potuto beneficiarne.

Giova ricordare, al riguardo, che la Commissione europea, in seguito alle più recenti proiezioni del Rapporto sulle **spese legate all’invecchiamento** (*Ageing Report 2018*), considerata la **dinamica sfavorevole prevista per il nostro Paese**, ha rivisto l’obiettivo di medio termine (OMT) per l’Italia, portandolo dal pareggio di bilancio (richiesto nel periodo 2017-2019) a un **surplus strutturale dello 0,5% del PIL**.

Si ricorda brevemente che l’**opzione donna** è una misura sperimentale che prevede la possibilità per le lavoratrici che hanno maturato una determinata anzianità anagrafica e contributiva di accedere anticipatamente al trattamento pensionistico, a condizione che optino per il sistema di calcolo contributivo

⁵⁶ Il Consiglio ECOFIN, nelle premesse alle raccomandazioni, evidenzia infatti che le nuove norme in materia previdenziale introdotte con la Legge di bilancio 2019 e con il D.L. 4/2019 rappresentano un passo indietro rispetto alle precedenti riforme delle pensioni, “aggravando la sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche”.

integrale. Attualmente, la suddetta possibilità è riconosciuta alle lavoratrici che abbiano maturato, entro il 31 dicembre 2018, un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e un'età anagrafica pari o superiore a 58 anni (per le lavoratrici dipendenti) e a 59 anni (per le lavoratrici autonome), disponendo al contempo che a tale trattamento non si applichi l'adeguamento alla speranza di vita, ma si applichino le decorrenze (cd. finestre) pari, rispettivamente, a 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e a 18 mesi per le lavoratrici autonome.

L'**Ape sociale** è una misura sperimentale, prevista fino al 31 dicembre 2019, consistente in una indennità, corrisposta fino al conseguimento dei requisiti pensionistici, a favore di soggetti con un'età anagrafica minima di 63 anni che si trovino in particolari condizioni. Per quanto attiene ai requisiti contributivi richiesti per l'accesso all'APE sociale (30 anni in via generale e 36 per i lavori cd gravosi), è stata prevista una riduzione per le donne di 12 mesi per ciascun figlio, nel limite massimo di 2 anni (cd. **APE sociale donna**).

Tra le azioni in materia previdenziale, la Nota indica anche l'introduzione della **pensione di garanzia per i giovani**, diretta a garantire l'adeguatezza delle pensioni dei giovani lavoratori con redditi bassi e discontinui, e l'incremento del **Fondo previdenziale integrativo pubblico**.

Su quest'ultimo punto, la [Relazione annuale del Presidente dell'INPS](#), sottolineando l'esiguità del numero di soggetti aderenti a forme di previdenza complementare (circa il 30% secondo i dati della COVIP), evidenzia come questo spazio possa essere colmato attraverso la creazione di una forma complementare pubblica gestita dall'INPS, volontaria ed alternativa rispetto a quelle private, con l'obiettivo di garantire una prudente gestione dei fondi e maggiori investimenti in Italia.

Spesa pensionistica

Per quanto concerne l'**andamento della spesa pensionistica**, la Nota evidenzia come il rapporto spesa/PIL - dopo una lieve flessione nel triennio 2015-2017, dovuta all'aumento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e all'applicazione pro rata del sistema di calcolo contributivo – torni a **crescere, passando dal 15,5% del 2019 al 15,9% nel 2022**, principalmente a causa dell'esplicitarsi delle già richiamate **misure introdotte dal D.L. 4/2019**.

Nel periodo successivo, fino al 2029, il rapporto spesa pensionistica/PIL subirà una flessione, raggiungendo il 15,4%, in parte dovuta alla riduzione dell'importo medio di pensione conseguente all'anticipo del pensionamento e, in parte, dal recupero dei livelli occupazionali.

Tuttavia, nella Nota **la stima della spesa pensionistica nel 2019 è rivista al ribasso**, rispetto alla previsione contenuta nel Documento di economia e finanza di aprile, **di circa 1,4 miliardi**, di cui circa 1,2 miliardi conseguenti al minor numero di domande di pensionamento anticipato con

la nuova misura sperimentale Quota 100 rispetto alla platea di soggetti che potevano beneficiare dell'agevolazione. Per gli anni successivi, la Nota ipotizza una distribuzione graduale degli accessi al pensionamento nel 2020 e nel 2021, con conseguenti economie pari a 1,7 miliardi nel 2020 e 400 milioni nel 2021⁵⁷.

La Nota precisa, quindi, che la previsione relativa all'andamento della spesa pensionistica tiene conto anche degli **altri interventi contenuti nella Legge di bilancio n. 145/2018** tra cui l'introduzione del nuovo regime di **indicizzazione** dei trattamenti pensionistici in vigore nel triennio 2019-2021 e l'applicazione nel quinquennio 2019-2024 dell'aliquota di riduzione per pensioni di importo superiore a 100.000 euro lordi.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia al *focus* sulle "Tendenze di medio e lungo periodo della spesa pensionistica" alle pagine 45 e seguenti della Nota di aggiornamento.

Valorizzazione del patrimonio immobiliare e dei beni demaniali

Nella Nota il Governo evidenzia come la **valorizzazione del patrimonio pubblico** sia parte integrante della strategia economica e di bilancio. Tale processo di valorizzazione si sviluppa attraverso **due principali direttrici**: per i cespiti più appetibili, attraverso varianti urbanistiche e variazioni nella destinazione d'uso degli immobili, propedeutiche alla **cessione**, che può essere **diretta o mediata da Fondi immobiliari**; per gli immobili utilizzati a fini istituzionali, attraverso una **gestione economica più efficiente** (ad esempio razionalizzando gli spazi utilizzati e rinegoziando gli eventuali contratti di locazione).

In tale ottica, la legge di bilancio per il 2019 (commi 422-433) ha previsto un **Piano straordinario di dismissioni**. Con decreto del ministero dell'economia e delle finanze del 28 giugno 2019, sono stati definiti il perimetro e le modalità di attuazione del Piano. Gli **immobili ricompresi** nel Piano di dismissioni, ai quali ne potrebbero essere aggiunti altri nel corso dell'anno, hanno un valore stimato di circa **1,2 miliardi**, nell'obiettivo di conseguire introiti **per 950 milioni nel 2019 e per 150 milioni nel 2020 e nel 2021**.

L'Agenzia del demanio sta procedendo all'alienazione di un portafoglio complessivo di circa 1.600 immobili per un valore di **458 milioni**. In tal senso, è stato predisposto un elenco di 420 immobili per un controvalore

⁵⁷ Per completezza, si ricorda che il D.L. 61/2019 ha disposto che i risparmi di spesa risultanti dal minor utilizzo delle risorse finanziarie destinate all'attuazione della cd Quota 100 e del Reddito di cittadinanza costituiscano economie di spesa.

complessivo di circa **420 milioni**, proposti al MEF, e successivamente allegati al Decreto Ministeriale del 28 giugno 2019.

Oltre ai citati 420 immobili, l’Agenzia ha individuato circa 1.200 beni (di valore unitario inferiore ai 100.000 euro) per un controvalore complessivo di circa **38 milioni**, da immettere sul mercato attraverso avvisi e bandi di gara gestiti dalle strutture territoriali dell’Agenzia, oltre che a trattativa diretta per le fattispecie contemplate dalla norma (es. quote indivise di beni). A questi si aggiungono circa 40 immobili in uso al Ministero della Difesa, per un valore stimato di **160 milioni**.

Al conseguimento degli obiettivi fissati per il 2019-2021 **contribuiranno anche i proventi** derivanti dalla dismissione degli immobili di provenienza pubblica conferiti ai **fondi immobiliari gestiti da Invimit Sgr**, società interamente partecipata dal MEF, per un importo stimato complessivamente **in 610 milioni**, di cui 500 milioni attraverso la cessione, entro l’anno, di quote dei fondi e **110 milioni** attraverso la **vendita diretta** di immobili con un’innovativa procedura di asta.

Si ricorda che con decreto del Ministero dell’economia e delle finanze del 19 marzo 2013 è stata istituita la Investimenti Immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio società per azioni ([Invimit SGR S.p.A.](#)) con il compito di istituire fondi che partecipano a quelli immobiliari costituiti da enti territoriali, anche tramite società interamente partecipate, a cui conferire immobili oggetto di progetti di valorizzazione (fondi di fondi). Al fine di conseguire la riduzione del debito pubblico la Invimit SGR può istituire anche fondi a gestione diretta di *asset* pubblici, di enti territoriali e previdenziali (fondi diretti). Sono previsti, infine, fondi comuni di investimento immobiliare a cui conferire gli immobili di proprietà dello Stato non più utilizzati dal Ministero della difesa per finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione (cd. fondi difesa).

I **portafogli immobiliari pubblici** conferiti nei fondi immobiliari gestiti da Invimit già operativi hanno un valore, al 30 giugno 2019, pari a circa **1.485 milioni** (in crescita rispetto ai 1.086 milioni al 30 giugno 2018) così ripartiti: 102,744 milioni per il fondo i3-INAIL, 231,583 milioni per il fondo i3-Regione Lazio, 73,49 milioni per il fondo i3-Università, 81,84 milioni per il Comparto 8-*quater* e 65,64 milioni per il Comparto 8-*ter* del fondo i3-Sviluppo Italia, 440,022 milioni per il fondo i3-Inps, 489,98 milioni per il fondo i3-Patrimonio Italia.

Privatizzazioni

All’interno della prima Raccomandazione del Consiglio si chiede all’Italia di “utilizzare le entrate straordinarie per accelerare la riduzione del

rapporto debito pubblico/PIL”, in continuità con quanto richiesto nelle raccomandazioni degli anni precedenti.

Al riguardo il Governo prende atto della necessità di aggiornare l’ambizioso **piano di dismissioni immobiliari enunciato nel DEF 2019**, che fin qui risulta **sostanzialmente inattuato**, rivedendo l’obiettivo di proventi da privatizzazioni a 0 punti percentuali di PIL nel 2019, **0,2 punti nel 2020 e ulteriori 0,2 punti nel biennio 2021-2022**, comprensivi di dividendi straordinari e altri proventi finanziari destinati al Fondo di ammortamento del debito pubblico.

Si fa presente che il **DEF 2019** prevedeva, tra gli obiettivi programmatici, **introiti da privatizzazioni** e da altri proventi finanziari per **1 punto di PIL nel 2019** e per **0.3 punti nel 2020** (non erano previsti introiti, invece, nel 2021)⁵⁸.

Al riguardo merita segnalare che nella [Relazione Paese per l’Italia del 2019](#) la Commissione osservava che “Gli obiettivi di privatizzazione fissati per i prossimi anni, particolarmente ambiziosi per il 2019, sono soggetti a significativi rischi al ribasso alla luce dei risultati insoddisfacenti osservati negli ultimi anni”.

⁵⁸ Il Documento ricordava, inoltre, che nel corso del 2018 (come anche nel 2017) non erano stati registrati introiti da privatizzazioni, al contrario di quanto ipotizzato nei precedenti obiettivi programmatici.

3.2. Raccomandazione II - Lavoro, politiche sociali, istruzione e competenze



Raccomandazione n. 2: Intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso; garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili; sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità; migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali.

Lavoro

Le **tematiche relative al lavoro** sono oggetto di una parte della raccomandazione n. 2 rivolta all'Italia dal Consiglio europeo dei Ministri dell'economia e delle finanze del 9 luglio 2019.

In particolare, il Consiglio ha raccomandato di:

- intensificare gli sforzi per il contrasto del lavoro sommerso. In merito, i considerando della raccomandazione rilevano che l'Ispettorato nazionale del lavoro si è concentrato in particolare sul fenomeno del caporalato nel settore dell'agricoltura, settore contraddistinto da un elevato tasso di irregolarità e dal rischio di sfruttamento lavorativo, in particolare dei migranti irregolari, e che, in base al monitoraggio delle misure adottate di recente, sono necessari ulteriori provvedimenti, intesi ad affrontare e prevenire il lavoro sommerso e lo sfruttamento e a garantire l'equità e la sicurezza delle condizioni di lavoro;
- garantire l'efficace integrazione tra le politiche attive del lavoro e le politiche sociali, favorendo in particolare i giovani e i gruppi vulnerabili. In particolare, nei considerando la raccomandazione sottolinea come il miglioramento dei servizi pubblici per l'impiego - rispetto ad un livello di efficienza che oggi è ancora modesto - sia fondamentale per attuare la riforma costituita dal reddito di cittadinanza e pone l'accento sulla necessità che gli stessi servizi siano dotati di personale qualificato e in numero sufficiente;
- sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale. In merito, i considerando della raccomandazione rilevano tra l'altro che: in Italia il tasso di occupazione delle donne, sebbene in lieve aumento, è di gran lunga inferiore alla media dell'Unione europea (53,1% contro il 67,4%, nel 2018); gli investimenti

nella partecipazione delle donne al mercato del lavoro rimangono insufficienti, così come le misure volte a promuovere le pari opportunità e adeguate politiche in materia di equilibrio tra vita professionale e vita privata; il sistema dei congedi parentali (nonostante che il congedo di paternità obbligatorio sia stato marginalmente allungato, passando da quattro a cinque giorni⁵⁹) rimane inadeguato e tale limite tende ad ostacolare l'occupazione delle donne con figli o con familiari che necessitano di assistenza; il cuneo fiscale elevato per il secondo percettore di reddito riduce l'incentivo finanziario per le donne a lavorare.

In merito agli **interventi legislativi *in itinere***, la Nota di aggiornamento ricorda che è in fase di conversione alle Camere il D.L. 3 settembre 2019, n. 101, inteso, nella parte lavoristica e previdenziale, ad assicurare una maggiore tutela economica e normativa di alcune categorie di lavoratori particolarmente deboli.

In particolare, gli articoli 1 e 2 del suddetto decreto recano vari interventi relativi a:

- l'ambito di applicazione - con riferimento ai casi in cui le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali - della norma che equipara, sotto il profilo del diritto privato, determinati rapporti di collaborazione ai rapporti di lavoro subordinato (articolo 1, comma 1, lettera *a*). La novella specifica che la norma in oggetto si applica anche qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali. Tale novella appare intesa ad allargare la nozione di organizzazione (ai fini dell'assoggettamento alla disciplina dei rapporti di lavoro subordinato), con riferimento al problema dell'inquadramento giuridico di lavoratori che offrono la disponibilità della propria attività di servizio al committente tramite una piattaforma anche digitale, la quale determina l'organizzazione di un'attività, al fine di offrire un servizio a terzi mediante l'impiego della propria applicazione informatica;
- la definizione di una disciplina specifica per i rapporti di lavoro di soggetti (cosiddetti *riders*) impiegati nelle attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di determinati veicoli, con riferimento ai casi in cui l'organizzazione delle attività sia operata attraverso piattaforme anche digitali (articolo 1, comma 1, lettera *c*). Tale disciplina è intesa a garantire livelli minimi di tutela e si applica decorsi centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto;

⁵⁹ Si ricorda che la disciplina sperimentale sul congedo di paternità obbligatorio (di cui all'articolo 1, comma 354, della L. 11 dicembre 2016, n. 232, e successive modificazioni) trova applicazione fino al 2019.

- la riduzione dei requisiti di contribuzione per alcune prestazioni previdenziali relative agli iscritti alla cosiddetta Gestione separata INPS e l'incremento della misura di alcune di tali prestazioni (lettera *b*) del medesimo comma 1);
- la riduzione dei requisiti di contribuzione per l'indennità di disoccupazione relativa ai lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, agli assegnisti e ai dottorandi di ricerca con borsa di studio (DIS-COLL) (articolo 2).

Riguardo alle **future iniziative**, la Nota indica in primo luogo - oltre alla riduzione delle imposte sul lavoro, inerente all'attuazione della raccomandazione n. 1⁶⁰ - la definizione di un piano strategico di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, l'adozione di una disciplina legislativa sulla parità di genere nelle retribuzioni e l'istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di un Osservatorio nazionale del lavoro.

Riguardo al tema del **lavoro femminile** e delle flessibilità inerenti anche ai problemi della famiglia, la Nota afferma altresì che si opererà una revisione della disciplina dei congedi parentali e dello *smart working*.

In materia di equilibrio tra attività professionale e vita familiare, si ricorda che è stata adottata la direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019⁶¹, che deve essere recepita dagli Stati membri entro il 2 agosto 2022. Tale direttiva:

- stabilisce il diritto ad almeno dieci giorni di congedo di paternità (in relazione alla nascita di un figlio), coperti da una retribuzione o un'indennità pari almeno a quanto spetterebbe in caso di congedo per malattia;
- prevede il diritto ad un congedo parentale di almeno quattro mesi per lavoratore, di cui almeno due oggetto di retribuzione o indennità e non trasferibili tra i genitori (riguardo al diritto alla retribuzione o indennità in oggetto per il periodo concernente le ultime due settimane dei suddetti due mesi, è posto, per il recepimento da parte degli Stati membri, il termine specifico del 2 agosto 2024);
- in materia di congedo per i prestatori di assistenza, stabilisce il diritto ad almeno cinque giorni all'anno;
- prevede il diritto di richiedere orari di lavoro flessibili per i lavoratori genitori di bambini fino ad almeno otto anni di età e per i prestatori di assistenza.

Riguardo allo *smart working*, si ricorda che la L. 22 maggio 2017, n. 81, ha posto una disciplina specifica per il lavoro agile (ivi definito come una "modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato", in cui la prestazione è contraddistinta dall'esecuzione della stessa in parte all'interno di locali aziendali ed in parte all'esterno - entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro,

⁶⁰ Cfr. la parte del presente *dossier* relativa alla suddetta raccomandazione.

⁶¹ Direttiva "relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio".

giornaliero e settimanale, derivanti dalla disciplina legislativa e dalla contrattazione collettiva - nonché dall'assenza di una postazione fissa durante i periodi di lavoro svolti all'esterno). Il comma 3-*bis* dell'articolo 18 della citata L. n. 81 - comma inserito dall'articolo 1, comma 486, della L. 30 dicembre 2018, n. 145 - prevede che i datori di lavoro, pubblici e privati, i quali stipulino accordi per l'esecuzione della prestazione di lavoro in modalità agile, siano tenuti in ogni caso a riconoscere priorità alle richieste di esecuzione del rapporto di lavoro in modalità agile formulate dalle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del periodo di congedo obbligatorio di maternità ovvero dai lavoratori con figli in condizioni di *handicap* grave.

In merito ai **contratti collettivi di lavoro** ed alla **rappresentatività sindacale**, la Nota rileva che l'introduzione di una disciplina sul salario minimo aumenterà le tutele per i lavoratori, anche attraverso il meccanismo dell'efficacia *erga omnes* dei contratti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Si prevede, inoltre, di sostenere l'intervento di regolazione della rappresentanza sindacale e datoriale, attuato mediante la definizione di indici rigorosi di misurazione della rappresentatività delle organizzazioni dei lavoratori e delle imprese.

In merito, si ricorda che:

- l'esame dei disegni di legge in materia di salario minimo è stato intrapreso dall'11^a Commissione del Senato (la quale ha adottato come testo base l'A.S. n. 658);
- il 19 settembre 2019 è stata stipulata una Convenzione tra l'INPS, l'Ispettorato nazionale del lavoro, la Confindustria, la Cgil, la Cisl e l'Uil "per l'attività di raccolta, elaborazione e comunicazione del dato associativo, nonché per l'attività di raccolta del dato elettorale e per la sua ponderazione con il dato associativo" (tale Convenzione è intesa ad attuare le previsioni dell'Accordo interconfederale del 10 gennaio 2014 tra le suddette confederazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori in materia di rappresentanza).

La Nota afferma altresì che il Governo opererà un intervento legislativo per l'individuazione dell'**equo compenso** per i lavoratori non dipendenti, "al fine di evitare forme di abuso e di sfruttamento, in particolare a danno dei giovani professionisti", e per il contrasto del **fenomeno delle cosiddette false partite IVA** (come già ricordato, il D.L. n. 101 del 2019, in fase di conversione alle Camere, prevede un intervento sul lavoro organizzato attraverso piattaforme anche digitali).

In materia di equo compenso per i liberi professionisti, l'articolo 19-*quaterdecies* del D.L. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 dicembre 2017, n. 172, e successive modificazioni, prevede l'applicazione di parametri con esclusivo riferimento ai casi di rapporti regolati da convenzioni con grandi imprese o con imprese bancarie o assicurative e limitatamente all'ipotesi in

cui la convenzione sia stata predisposta in via unilaterale dalle suddette imprese (la norma pone una presunzione di predisposizione unilaterale, fatta salva la prova contraria).

In merito al **contrasto del lavoro sommerso**, la Nota afferma che verranno intensificati gli sforzi, in particolare nei confronti delle forme di caporalato, anche "valorizzando" gli indirizzi che saranno elaborati a conclusione del tavolo operativo, già istituito, per il contrasto del caporalato e dello sfruttamento in agricoltura.

Si ricorda che l'istituzione del "tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura" è stata prevista dall'articolo 25-*quater* del D.L. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2018, n. 136. In attuazione di tale articolo, è stato emanato il D.M. 4 luglio 2019, relativo all'organizzazione ed al funzionamento del tavolo.

In merito al **potenziamento delle politiche attive** e, in particolare, dei servizi per l'impiego, la Nota ricorda l'introduzione, nel 2019, del **Reddito di cittadinanza** (che assume la denominazione di **Pensione di cittadinanza** nel caso di nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni) e l'assunzione, da parte di quasi tutte le regioni, dei cosiddetti *navigator*, nuove figure di consulenza con il compito di supportare gli operatori dei Cpi svolgendo, una funzione di assistenza tecnica.

Sul punto, si ricorda che con DM 28 giugno 2019, a seguito dell'Intesa siglata il 17 aprile 2019 tra Stato e regioni, è stato adottato il [Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro](#) che, tra l'altro:

- definisce il ruolo dei richiamati *navigator* che dovranno affiancare i beneficiari del Rdc nel reinserimento lavorativo e supportare gli operatori dei Cpi svolgendo una funzione di assistenza tecnica. In tal senso sono stati siglati accordi con quasi tutte le regioni che intendono avvalersene in sede di convenzione bilaterale con la definizione delle azioni che si intendono realizzare e degli specifici standard di servizio per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni;
- sblocca le assunzioni, gestite dalle Regioni, per potenziare gli organici dei Cpi: 4.000 previste dalla legge di Bilancio 2019, 1.600 (a tempo determinato) oggetto dell'intesa del 2017 in Conferenza Unificata, fino a 3.000 dal 2020 e ulteriori 4.600 unità di personale dal 2021 (quest'ultima quota include la stabilizzazione delle 1.600 unità di personale assunte a tempo determinato);
- rinvia ad apposite linee guida, da concordare tra Governo e autonomie territoriali, per quanto riguarda la convocazione dei percettori del Rdc presso i Cpi. Al riguardo, lo scorso 1° agosto in sede di Conferenza unificata è stato

sottoscritto l'[Accordo](#) che definisce le modalità di convocazione dei beneficiari del Rdc da parte dei CpI, nonché le fattispecie di esonero dal beneficio.

Per la gestione delle attività connesse al Rdc l'ANPAL ha messo a disposizione degli operatori dei Centri per l'Impiego uno strumento digitale che permetterà un accesso alle informazioni relative ai beneficiari del Rdc e ai nuclei familiari.

A tale proposito, con un [comunicato](#) Anpal Servizi S.p.a. ha dichiarato che lo scorso 2 settembre si è aperta la cosiddetta fase due del reddito di cittadinanza: a partire dalla data indicata, infatti, i beneficiari del reddito di cittadinanza hanno cominciato ad essere convocati dai centri per l'impiego per la sottoscrizione del patto per il lavoro.

Per quanto concerne gli **effetti del Rdc sul mercato del lavoro**, la Nota evidenzia che il tasso di partecipazione risente del ritardo nell'attuazione completa del Reddito rispetto alla previsione iniziale, oltre che del numero di adesioni inferiore a quanto previsto (a luglio 2019 i percettori del Rdc, in termini di nuclei familiari, erano pari a 922mila, di cui 112mila destinatari della Pensione di cittadinanza), con effetti sulla stipulazione del conseguente Patto per il lavoro, prodromico all'inserimento nel mondo del lavoro.

Conseguentemente, l'incremento del tasso di partecipazione, che nel DEF era stato attribuito principalmente al primo anno di entrata in vigore del provvedimento, è stato ora "traslato in parte anche sul 2020, attraverso un moderato incremento del tasso di crescita delle forze lavoro".

La Nota ricorda che i nuclei beneficiari del Reddito di cittadinanza, non immediatamente attivabili, possono iniziare un percorso di inclusione sociale mediante la condivisione di un **Patto per l'Inclusione sociale**. Per assicurare metodologie di intervento uniformi e appropriate su tutto il territorio nazionale e assicurare l'efficacia degli interventi contro la povertà e l'esclusione sociale, sono state redatte le [Linee guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale](#), adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 23 luglio 2019, finalizzate ad affiancare gli operatori dei servizi sociali, nonché dei centri per l'impiego, e degli altri servizi territoriali che con essi collaborano. Le Linee guida individuano gli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale dei bisogni dei beneficiari del Reddito di cittadinanza convocati dai servizi sociali dei Comuni, per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale e per l'attivazione dei sostegni in essi previsti. Ciò ha richiesto il potenziamento dei servizi sociali dedicati, attraverso l'attribuzione di risorse ai territori a valere sulla Quota servizi del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale e sul Programma Operativo Nazionale Inclusione (FSE 2014-2020).

Sempre con riferimento alle politiche attive e, in particolare, alla formazione, la Nota prevede l'estensione - compatibilmente e nei limiti della disciplina europea sugli aiuti di Stato - delle spese ammissibili ai fini del beneficio del **credito d'imposta per le spese di formazione** del personale dipendente nel settore delle tecnologie contemplate dal **Piano nazionale industria 4.0** (tale beneficio, nella normativa vigente⁶², si applica per le spese di formazione sostenute nel periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2018).

Politiche sociali

Nell'ambito delle azioni a **sostegno delle famiglie**, la Nota preannuncia, a completamento della manovra di bilancio 2020-2022, quali **collegati**, un disegno di legge recante misure per il sostegno e la valorizzazione della famiglia (*Family Act*) e un disegno di legge in materia di disabilità.

Per quanto riguarda misure specifiche dedicate al **sostegno della genitorialità**, la Nota prevede l'istituzione di un assegno unico mensile destinato alla crescita, al mantenimento e all'educazione della prole, anche nell'ottica di pervenire a un sistema organico più semplice e coordinato.

Si prevede inoltre di garantire, con le Regioni, la gratuità degli asili nido.

A questo proposito si segnala che presso la Commissione XII della Camera è iniziato l'esame, in sede referente, dell'[A.C. 687](#) *Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e la dote unica per i servizi*. La proposta di legge intende superare l'attuale polverizzazione delle misure a sostegno della genitorialità (prestazioni sociali agevolate, assegni familiari, detrazioni fiscali), mediante una complessiva razionalizzazione e una parziale soppressione degli istituti vigenti, finalizzando le risorse così reperite per l'istituzione dell'assegno unico e della dote unica per figli a carico. L'intento di razionalizzare il sistema, fornendo strumenti di sostegno conosciuti e usufruibili dagli aventi diritto, ha una pluralità di obiettivi: contrastare la ridotta partecipazione delle donne al mercato del lavoro; promuovere la parità di genere; sostenere la natalità e combattere la povertà (anche minorile).

In tema di **sostegno alla genitorialità e conciliazione dei tempi di vita/lavoro** si ricordano le misure già previste, quali: Carta acquisti ordinaria, Bonus bebè, Premio alla nascita, Bonus asilo nido e forme di supporto presso la propria abitazione nonché Carta famiglia (per approfondimenti si rinvia alla sezione [Le misure a sostegno della famiglia e i fondi per le politiche sociali](#) del Portale della documentazione del sito della Camera dei Deputati).

⁶² Ai sensi dell'articolo 1, commi da 78 a 81, della L. 30 dicembre 2018, n. 145.

Per quanto riguarda la **disabilità**, il documento specifica che saranno introdotte misure di tutela per i *caregiver* familiari, che troveranno un'apposita definizione normativa.

Sul punto si ricorda che la legge di bilancio 2018 (commi 254-256 della [legge 205/2017](#)) ha istituito un Fondo per il sostegno del titolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare con una dotazione iniziale di 20 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2018-2020. La legge di bilancio 2019 (art. 1, commi 483-484, della legge 145/2018) ha disposto l'incremento del Fondo di 5 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2019-2021. Pertanto, la rimodulazione complessiva della dotazione del Fondo corrisponde a 25 milioni per il 2019 e il 2020, e a 5 milioni per il 2021. Il [decreto legge 86/2018](#), di riordino delle competenze dei ministeri, ha trasferito le competenze in materia di disabilità dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali alla Presidenza del Consiglio e ha conseguentemente disposto il trasferimento della dotazione del Fondo *caregiver* dallo stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali al bilancio della Presidenza del Consiglio. Inoltre, se nella normativa previgente, il Fondo era finalizzato a sostenere gli interventi legislativi per il riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del prestatore di cure familiare, il [decreto legge 86/2018](#), ha invece previsto che la dotazione del Fondo sia destinata ad interventi in materia, adottati secondo criteri e modalità stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio, ovvero del Ministro delegato per la famiglia e le disabilità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza unificata. Resta ferma la nozione di *caregiver* familiare posta dall'art. 1, comma 255, della legge di bilancio 2018 [legge 205/2017](#)). Più precisamente, la norma definisce *caregiver* la persona che assiste e si prende cura: del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto ai sensi della [legge 76/2016](#); di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero, in presenza di un *handicap* grave, di un familiare entro il terzo grado che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata, o sia titolare di indennità di accompagnamento.

Istruzione e competenze

La Nota di aggiornamento del DEF 2019 - fatto presente che, nell'ambito delle [Raccomandazioni del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia](#), del 5 giugno 2019 (COM(2019) 512 final), la **n. 2** include, fra l'altro, il miglioramento dei **risultati scolastici**, anche mediante adeguati **investimenti mirati**, e la promozione del **miglioramento delle competenze**, in particolare **digitali** – evidenza, preliminarmente, che le politiche di valorizzazione del capitale umano avranno un ruolo centrale e

che saranno aumentate le risorse per istruzione e ricerca scientifica e tecnologica.

Inoltre, sottolinea che il Governo è impegnato a definire una strategia capace di rilanciare la **crescita** potenziale attraverso un recupero, fra l'altro, di produttività, da intendere inclusiva di educazione e **sviluppo di competenze innovative**.

Con riferimento alle Raccomandazioni, si ricorda, infatti, che il **Considerando n. 19** sottolinea che gli investimenti nell'istruzione e nelle competenze sono fondamentali per promuovere una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. La produttività tendenzialmente stagnante dell'Italia è dovuta proprio alle debolezze del sistema di istruzione e formazione.

Da questo punto di vista, il **tasso di abbandono scolastico**, pari al 14,5% nel 2018, rimane ben al di sopra della media UE pari, nello stesso anno, al 10,6%⁶³ ⁶⁴. Vi sono, altresì, **ampie differenze regionali** in termini di **risultati scolastici**.

In generale, gli studenti – nonché gli adulti italiani, per i quali la partecipazione all'apprendimento risulta in calo – ottengono i risultati tra i peggiori dell'UE per quanto riguarda le competenze chiave⁶⁵ e le competenze di base.

In particolare, devono essere migliorate le **competenze digitali**, per le quali gli interventi effettuati non si inquadrano in un approccio organico. Solo il 44% delle persone fra i 16 e i 74 anni possiede competenze digitali di base, contro il 57% nella UE.

⁶³ Nella seconda edizione del [Rapporto sui Sustainable Development Goals](#) (SDGs) (adottati con l'Agenda 2030 il 25 settembre 2015 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite), elaborato dall'ISTAT ad aprile 2019, si evidenzia che in Italia il **tasso di abbandono precoce** (definito come la percentuale di persone di 18-24 anni con al più il diploma di scuola secondaria di primo grado, che non sono in possesso di qualifiche professionali regionali ottenute in corsi con durata di almeno 2 anni e non sono inserite in un percorso di istruzione o formazione sul totale delle persone di 18-24 anni) nel 2018 si è attestato al 14,5% - tornando ai livelli del 2015 - a fronte di una media UE del 10,6% (cfr. pag. 87). Nella parallela [prima edizione del medesimo Rapporto](#), elaborato dall'Istat nel 2018, risultava, invece, che il tasso di abbandono precoce era sceso, nel 2016, al 13,8%, rimanendo sostanzialmente stabile nel 2017 (14%) (cfr. pag. 10). Cfr. anche https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:2018data_Early_school_leavers-02.jpg.

⁶⁴ Nel **Considerando n. 13** si evidenzia, inoltre, che la percentuale di giovani non occupati, né inseriti in percorsi di istruzione o formazione (c.d. **NEET**), pari al 19,2% nel 2018, è la più alta d'Europa.

⁶⁵ Nella Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 relativa alle **competenze chiave per l'apprendimento permanente** ([2018/C 189/01](#)) – che ha sostituito la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 ([2006/962/CE](#)) – le competenze sono definite come una **combinazione di conoscenze, abilità e atteggiamenti**. Le competenze chiave sono quelle di cui tutti hanno bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personali, l'occupabilità, l'inclusione sociale, uno stile di vita sostenibile, una vita fruttuosa in società pacifiche, una gestione della vita attenta alla salute e la cittadinanza attiva. Il quadro di riferimento delinea **otto tipi di competenze chiave**: competenza alfabetica funzionale; competenza multilinguistica; competenza matematica e competenza in scienze, tecnologie e ingegneria; competenza digitale; competenza personale, sociale e capacità di imparare a imparare; competenza in materia di cittadinanza; competenza imprenditoriale; competenza in materia di consapevolezza ed espressione culturali.

Per migliorare i risultati di apprendimento - posto che la quota di finanziamenti destinati all'istruzione primaria e secondaria è sostanzialmente in linea con la media UE - potrebbe essere utile incentrare il reclutamento degli insegnanti sulle competenze, anziché sulle conoscenze, e rendere **più attrattiva** la relativa **professione**, migliorando lo stipendio e le prospettive di carriera – che appaiono disallineati rispetto a quelle dei colleghi di altri paesi⁶⁶ – e rafforzando la formazione: tali accorgimenti, infatti, potrebbero richiamare persone più qualificate.

Inoltre, il *Considerando n. 20* sottolinea che l'**istruzione terziaria** risente della mancanza di finanziamenti e delle carenze di organico. Limitata appare l'**istruzione terziaria professionalizzante**⁶⁷.

La percentuale di laureati rimane modesta – attestandosi, nel 2018, al 27,9% della popolazione di età compresa fra i 30 e i 34 anni⁶⁸ – e si associa ad una disponibilità relativamente bassa di diplomati in possesso di un titolo di studio post secondario, in particolare nei settori scientifici e tecnici. E' dunque necessario stimolare gli studi in campi attinenti ai settori ad alta intensità di conoscenze e rafforzare le competenze specifiche, come quelle digitali e finanziarie.

Infine, il *Considerando n. 3* sottolinea che occorre porre l'accento sulla politica economica connessa agli **investimenti** relativi, fra l'altro, alla **ricerca**.

Nello specifico paragrafo relativo a *Istruzione e competenze*, la Nota di aggiornamento fa presente che per la **scuola**, in particolare:

- è opportuno ripensare i **percorsi di formazione e di abilitazione dei docenti**. A tal fine, si prevede la presentazione di un **disegno di legge collegato** alla manovra di finanza pubblica. Tale impegno è contenuto anche nell'[intesa](#) del 1° ottobre 2019 fra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e le organizzazioni sindacali.

Al riguardo, si ricorda che, da ultimo, l'art. 1, co. 792, 794 e 795, della L. di bilancio 2019 (L. 145/2018) ha ridefinito il percorso per l'accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria, sia per i posti comuni che per quelli di

⁶⁶ Nella [scheda relativa all'Italia del Rapporto OCSE Education at Glance 2019](#) si evidenzia che in Italia "Il rapporto tra salario più alto e salario iniziale è di 1,5 nelle scuole al livello da pre-primario (scuola dell'infanzia) a secondario inferiore, rispetto a una media OCSE di 1,7 (1,6 a livello pre-primario) e i salari statuari di inizio carriera sono leggermente inferiori alla media OCSE (dal 91% nella scuola secondaria superiore di indirizzo generale al 97% nella scuola dell'infanzia)".

⁶⁷ L'**istruzione terziaria professionalizzante** è offerta dagli **Istituti tecnici superiori** – istituiti dall'art. 13 del D.L. 7/2007 (L. 40/2007) – e dalle nuove c.d. **lauree sperimentali con orientamento professionale**, la cui introduzione è stata prevista dal [DM 12 dicembre 2016, n. 987](#), e confermata, da ultimo, dal [DM 7 gennaio 2019, n. 6](#), che ha sostituito il DM 987/2016.

⁶⁸ Nella già citata seconda edizione del [Rapporto sui Sustainable Development Goals](#) (SDGs) (pagg. 89 e 90) si evidenzia che l'Italia, con una percentuale del 27,9% di giovani 30-34enni in possesso di un titolo terziario, ha ampiamente raggiunto l'obiettivo nazionale previsto da Europa 2020 (il 26-27%). Tuttavia, il livello raggiunto rimane di molto inferiore alla media europea ed è superiore soltanto al dato della Romania.

sostegno, modificando il d.lgs. 59/2017 che - intervenuto, sulla base della delega recata dalla L. 107/2015 (art. 1, co. 180 e 181, lett. b) -, aveva introdotto il sistema unitario e coordinato di formazione iniziale e accesso ai ruoli nella scuola secondaria e aveva previsto un graduale inserimento nella funzione docente. Più ampiamente, si veda il tema web curato dal Servizio Studi della Camera [Interventi per il personale della scuola](#);

- occorre **valorizzare**, anche **economicamente**, il ruolo dei **docenti**. Al riguardo, si veda l'[intervista](#) del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, pubblicata sul sito del MIUR, al Corriere della sera del 16 settembre 2019;
- dopo le **53.627 assunzioni di docenti** autorizzate per l'**a.s. 2019/2020**, per la copertura di posti vacanti e disponibili nella scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo e di secondo grado⁶⁹, entro la fine del 2019 sarà bandito un **concorso ordinario** per coprire **16.959 posti** di docente nella **scuola dell'infanzia** e nella **scuola primaria**. Il MIUR è stato autorizzato all'avvio delle procedure di reclutamento indicate con [DPCM 11 giugno 2019](#). Dei 16.959 posti, 10.624 riguardano l'a.s. 2020/2021, 6.335 riguardano l'a.s. 2021/2022;
- occorre garantire la **gratuità** del **percorso scolastico** per gli alunni provenienti da famiglie con **redditi medio-bassi**. Al riguardo, si ricorda che l'art. 34, co. secondo, terzo e quarto della Costituzione, dispone che l'istruzione inferiore, impartita per almeno 8 anni⁷⁰, è obbligatoria e gratuita. I capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso;
- occorre **limitare** il **numero di alunni per classe**. In argomento, si ricorda che la VII Commissione della Camera sta esaminando l'[A.C. 877](#). Qui il [dossier](#);
- saranno contrastati **dispersione scolastica** – che appare in diminuzione – e **bullismo**.

Il FOCUS [La dispersione scolastica nell'anno scolastico 2016/2017 e nel passaggio all'anno scolastico 2017/2018](#), edito dal MIUR a luglio 2019, evidenzia che nella scuola secondaria di primo grado, nel passaggio tra cicli scolastici, e nella scuola secondaria di secondo grado, la dispersione scolastica ha avuto un **andamento decrescente**.

In particolare, nell'a.s. 2016/2017 e nel passaggio all'a.s. 2017/2018, sono complessivamente usciti dal sistema scolastico nazionale e non hanno assolto il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione l'**1,17%** degli alunni frequentanti la **scuola secondaria di I grado** a inizio a.s. (a fronte dell'1,35% registrato nell'a.s. 2015/2016 e nel passaggio all'a.s. 2016/2017, e dell'1,70%

⁶⁹ Vedi [DM 688 del 31 luglio 2019](#). [Qui](#) ulteriori informazioni.

⁷⁰ Il limite minimo previsto dalla Costituzione è poi stato innalzato dal legislatore ordinario: in particolare, da ultimo, l'**art. 1, co. 622**, della **L. 296/2006** (L. finanziaria 2007) ha stabilito che, a decorrere dall'a.s. 2007/2008, è **obbligatoria l'istruzione impartita per almeno dieci anni**.

registrato nell'a.s. 2014/2015 e nel passaggio all'a.s. 2015/2016) e il **3,82%** degli alunni frequentanti la **scuola secondaria di II grado** a inizio a.s. (a fronte del 4,31% registrato nell'a.s. 2015/2016 e nel passaggio all'a.s. 2016/2017, e del 4,60% registrato nell'a.s. 2014/2015 e nel passaggio all'a.s. 2015/2016);

- a luglio 2019 è stato approvato il decreto legislativo che mira a migliorare l'inclusione scolastica degli **studenti con disabilità**. Fra le principali novità, la stessa Nota sottolinea la revisione delle procedure da seguire per la redazione e l'aggiornamento del Piano Educativo Individualizzato (PEI) e delle modalità di svolgimento del servizio di istruzione domiciliare da parte dei docenti di sostegno, nonché la semplificazione e accelerazione dell'iter di attribuzione delle risorse.

Le novità in materia sono state apportate dal **D.Lgs. 96/2019** che, a tal fine, ha novellato il d.lgs. 66/2017.

In base al testo vigente dell'art. 7 del d.lgs. 66/2017, il **PEI** è elaborato e approvato dal **Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione** del singolo alunno, che è composto dal team dei docenti contitolari o dal consiglio di classe, con la partecipazione dei genitori, delle figure professionali specifiche, interne ed esterne alla scuola, che interagiscono con la classe e con lo studente con disabilità; all'interno del Gruppo di lavoro operativo è assicurata la **partecipazione attiva degli studenti** con accertata condizione di disabilità in età evolutiva⁷¹.

Con riguardo al servizio di **istruzione domiciliare**, il testo vigente dell'art. 16 del D.lgs. 66/2017 ha solo previsto, come novità rispetto al testo previgente, che le **modalità di svolgimento** del servizio dei docenti siano definite con un **decreto** del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

In base al testo vigente dell'art. 10 del d.lgs. 66/2017, l'**iter per la distribuzione delle risorse per il sostegno didattico** è avviato dal **dirigente scolastico** che invia all'Ufficio scolastico regionale (USR) la richiesta complessiva dei **posti di sostegno**, sulla base del PEI di ciascun alunno, sentiti il Gruppo di lavoro per l'inclusione (GLI) e il Gruppo per l'inclusione territoriale (GIT). L'USR assegna le risorse nell'ambito di quelle dell'organico dell'autonomia per i posti di sostegno. Lo stesso dirigente scolastico trasmette, altresì, agli enti preposti, la richiesta complessiva delle **misure di sostegno ulteriori** rispetto a quelle didattiche, sulla base dei PEI. I medesimi enti attribuiscono le risorse complessive secondo le modalità attuative e gli standard qualitativi stabiliti con accordo in sede di Conferenza Unificata;

⁷¹ Il Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione è supportato dall'**unità di valutazione multidisciplinare**, che opera nell'ambito del SSN ed è composta da uno specialista in neuropsichiatria infantile o un medico specialista, esperto nella patologia che connota lo stato di salute dello studente, nonché, in rappresentanza dell'**ente locale** di competenza, da almeno due delle seguenti figure: un esercente di professione sanitaria nell'area della riabilitazione, uno psicologo dell'età evolutiva, un assistente sociale o un pedagogo o un altro delegato, in possesso di specifica qualificazione professionale.

- in tema di **edilizia scolastica**, sono stati sottoscritti a luglio 2019 accordi fra MIUR, Banca europea per gli investimenti (BEI), Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB) e Cassa Depositi e prestiti (CDP). In base al [comunicato stampa](#) del MIUR del 29 luglio 2019, gli accordi consentiranno lo stanziamento di € 1,555 mld netti per interventi di ristrutturazione, messa in sicurezza, adeguamento alle norme antisismiche, efficientamento energetico e costruzione di nuovi edifici scolastici. In particolare, si tratta di €1.255 mln erogati dalla BEI ed €300 mln erogati dalla CEB. Le risorse saranno erogate da CDP a comuni, province e città metropolitane tramite la concessione di mutui alle regioni, sulla base di graduatorie di priorità predisposte da queste ultime e rientranti nella programmazione nazionale triennale 2018-2020. Il MIUR coordinerà il piano e monitorerà l'utilizzo dei fondi. Gli oneri di ammortamento saranno a carico dello Stato e non degli enti locali.

Inoltre, sono stati destinati **€ 1.410 mln** all'**adeguamento** degli edifici scolastici alla **normativa anticendio** ed **€ 1.020 mln** all'**adeguamento antisismico** dei medesimi edifici.

Al riguardo, la Nota evidenzia che si tratta di risorse a valere sul fondo per il rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e lo sviluppo del Paese, di cui all'art. 1, co. 95, della L. 145/2018 (L. di bilancio 2019).

Il citato fondo è stato istituito nello stato di previsione del MEF per gli anni dal 2019 al 2033 ed è ripartito, in base allo stesso art. 1, co. 98, con uno o più DPCM, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, sulla base di programmi settoriali presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato per le materie di competenza.

Lo schema di DPCM attuativo ([AG. n. 81](#)) - sul quale la V Commissione della Camera e la 5^a Commissione del Senato hanno espresso parere favorevole con osservazioni, rispettivamente, il [29 maggio 2019](#) e il [6 giugno 2019](#), ma che non risulta ancora definitivamente approvato - assegnava al MIUR €4 mld in tutto l'arco della programmazione.

In particolare, nel corso dell'esame dello schema di DPCM, nella [seduta della VII Commissione della Camera del 28 maggio 2019](#), il rappresentante del Governo aveva fatto presente che, con riferimento all'edilizia scolastica, era stato richiesto un finanziamento pari a **€ 2.500 mln**, al fine di realizzare due principali tipologie di interventi: **messa in sicurezza** degli edifici scolastici e **adeguamento alla normativa antisismica**.

Successivamente, peraltro, l'art. 4-*bis* del **D.L. 59/2019** (L. 81/2019), prevedendo la definizione, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, d'intesa con la Conferenza unificata, di un **piano straordinario per l'adeguamento alla normativa antincendio** degli edifici pubblici adibiti ad uso scolastico, ha previsto che all'attuazione dello stesso si provvede, nei limiti di €25 mln per il 2019, €25 mln per il 2020 ed €48 mln per il 2021, mediante utilizzo delle risorse assegnate al MIUR con il DPCM che ripartisce le risorse del fondo di cui all'art. 1, co. 95, della L. 145/2018.

Infine:

- nel paragrafo relativo a *Lotta all'evasione fiscale*, la Nota di aggiornamento prevede appositi progetti di **educazione finanziaria** e diffusione di **conoscenze digitali** al fine di aumentare la capacità dei contribuenti nell'utilizzo di strumenti elettronici di pagamento;
- nel paragrafo relativo a *Divari territoriali e politiche di coesione*, la Nota di aggiornamento include fra gli interventi la **lotta alla povertà educativa minorile**;
- nel paragrafo relativo ad *Agricoltura*, la Nota di aggiornamento prevede una maggiore diffusione delle **mense scolastiche biologiche** certificate.

Con riferimento ad **università** e **ricerca**, nel paragrafo relativo a *Istruzione e competenze* la Nota di aggiornamento fa presente che:

- occorre ripensare il modello di accesso ai **corsi di laurea a numero programmato**.
In argomento, la VII Commissione della Camera sta esaminando gli [A.C. 334](#) e abb. Qui il [dossier](#);
- il sistema di **reclutamento** nelle **istituzioni di alta formazione e di ricerca** deve essere allineato ai migliori standard internazionali e deve essere rafforzato anche attraverso l'istituzione di una **Agenzia nazionale** che posta coordinare e accrescere la qualità e l'efficacia delle politiche pubbliche per la ricerca. Per l'istituzione dell'Agenzia, nel paragrafo 1.3, relativo a *Scenario programmatico di finanza pubblica e previsioni macroeconomiche*, si prevede la presentazione di un **disegno di legge collegato** alla manovra di finanza pubblica;
- occorre favorire un più intenso **coordinamento** fra **centri universitari** ed **enti di ricerca**;
- occorre creare le condizioni per il **rientro dei cervelli**;
- devono essere sperimentate **nuove forme di finanziamento** e incentivate formule innovative di **partenariato pubblico-privato**.

Infine, nel già citato paragrafo 1.3, si prevede la presentazione di un ulteriore disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, recante **riordino del modello di valutazione del sistema nazionale di istruzione** e delle **università**.

3.3. Raccomandazione III - Infrastrutture, ambiente, trasporti, pubblica amministrazione, concorrenza



Raccomandazione n. 3: Porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali; migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali; affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.

Energia e Ambiente

Il Governo annuncia, tra le sue priorità, la realizzazione di un **Green New Deal**, in linea con la Raccomandazione n. 3 del Consiglio dell'Unione europea.

La Nota di aggiornamento al DEF evidenzia, in particolare, che il Governo, nel quadro della strategia *Green New Deal*, intende realizzare, tra l'altro, misure finalizzate alla **riconversione delle imprese** e all'**efficienza energetica**. In tale contesto, il Governo intende prestare particolare attenzione alla protezione dell'ambiente anche attraverso un progressivo e sempre più diffuso **ricorso alle fonti rinnovabili**.

La Nota evidenzia inoltre come un elemento cruciale delle future politiche sul clima e l'energia sia rappresentato dal **Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima**, che costituisce lo strumento attraverso il quale ogni Stato stabilisce i propri contributi agli obiettivi europei 2030, attuando gli obiettivi di **riduzione delle emissioni di gas serra, incremento delle fonti rinnovabili ed efficienza energetica** approvati a livello europeo per l'anno 2030, ai fini del rispetto degli impegni che l'Unione europea ha assunto con la sottoscrizione dell'Accordo di Parigi.

Si ricorda in proposito che l'8 gennaio 2019 il nostro Paese ha inviato alla Commissione europea la [proposta di Piano nazionale integrato per l'energia e il clima per gli anni 2021-2030](#).

Per approfondimenti relativi ai principali obiettivi del PNIEC al 2030 su fonti rinnovabili, efficienza energetica ed emissioni di gas serra e sulle principali misure previste per il raggiungimento degli obiettivi del Piano, si rinvia all'apposito [tema dell'attività parlamentare](#).

La Nota di aggiornamento evidenzia inoltre che è in corso di predisposizione la **Strategia di lungo termine per la riduzione dei gas a effetto serra al 2050**, anch'essa finalizzata a favorire la c.d. "transizione

ecologica”. La Strategia in questione, che dovrà essere trasmessa alla Commissione europea entro il 1° gennaio 2020, individuerà diversi percorsi di decarbonizzazione, tenendo conto delle specificità degli assetti produttivo, energetico, economico e sociale nazionali, attraverso i quali sarà possibile raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra fino al conseguimento della “neutralità climatica”.

Green New deal

In linea con il *Green Deal* europeo annunciato dalla prossima Commissione europea (2019-2024), il Governo intende lanciare un *Green New Deal* che preveda in primo luogo un piano pluriennale di investimenti pubblici e privati nonché una serie di politiche di supporto basate sulle esigenze territoriali del Paese.

Come illustrato nel documento programmatico presentato dalla Presidente eletta Ursula von der Leyen, tra le priorità del nuovo Esecutivo europeo vi è la presentazione, entro 100 giorni dall'inizio del mandato, del "**Green Deal**" una strategia volta a fare dell'Europa il **primo continente a impatto climatico zero**. Tra le misure previste dal Green Deal: una "legge sul clima" volta a sancire l'obiettivo della **neutralità climatica entro il 2050**; l'estensione del sistema di scambio quote delle emissioni (ETS) anche al settore marittimo; un'imposta di carbonio alle frontiere, per evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio; un piano degli investimenti per un'Europa sostenibile; una strategia per la finanza verde, incentrata sugli investimenti privati nonché la trasformazione della BEI in una vera e propria Banca climatica europea.

Il Governo sottolinea che nel quadro della strategia del *Green New Deal* i **piani di investimenti pubblici** dovranno porre al centro la protezione dell'ambiente anche attraverso il miglioramento dei parametri e dei livelli di inquinamento ambientali, il progressivo ricorso alle fonti rinnovabili, la protezione della biodiversità e dei mari, il contrasto ai cambiamenti climatici ed il miglioramento della qualità dell'aria.

A completamento della manovra di bilancio 2020-2022, il Governo dichiara quindi tra i **collegati alla decisione di bilancio** un disegno di legge *Green New Deal* e per la transizione ecologica del Paese.

Il documento indica che il Governo si impegnerà a favore della rapida attuazione di un ‘Green new deal’ europeo finanziato con risorse comuni e lo sviluppo di appositi strumenti finanziari.

Piano di investimenti

Il **piano di investimenti** connesso alla realizzazione della priorità politica del *Green New Deal* è volto a favorire la transizione dell'economia verso un **modello di crescita sostenibile**, inclusiva ed equa. Il Governo

sottolinea al riguardo che la sfida ambientale non può essere vinta opponendo la protezione dell'ecosistema alla crescita. Pertanto intende rafforzare il binomio sostenibilità-investimenti, creando un circolo virtuoso in base al quale lo sviluppo economico sia causa ed effetto di una maggiore tutela ambientale. Allo scopo si rende necessario ripensare i modelli produttivi per incrementare **l'uso di tecnologie a basso impatto ambientale** e che assicurino al contempo una più elevata crescita della produttività e della competitività.

Il Governo afferma, poi, l'intenzione di perseguire l'eco-innovazione anche sfruttando gli strumenti di **finanza sostenibile** in corso di predisposizione a livello europeo.

Per finanza sostenibile si intende quel processo che, nell'adozione delle decisioni di investimento, prende in considerazione i fattori ambientali, sociali e di *governance* (ESG), per ottenere maggiori investimenti in attività sostenibili e di più lungo termine. Si ricorda al riguardo che la Commissione europea nel 2016 ha presentato un piano d'azione che prevede una serie di azioni chiave volte a creare un quadro europeo di riferimento sulla finanza sostenibile. Esse prevedono, tra l'altro: la creazione di un sistema di classificazione ("tassonomia") volto a chiarire quali attività sono considerate sostenibili al fine di meglio orientare le decisioni di investimento; la definizione degli obblighi per gli investitori e degli adempimenti informativi, tra cui l'integrazione delle considerazioni ambientali, sociali e di *governance* (ESG) nel processo di investimento e di consulenza nei vari settori; l'armonizzazione del quadro di riferimento sugli indici di investimenti a basse emissioni. La Commissione europea sta inoltre lavorando ad uno standard UE che preveda criteri chiari e comparabili per l'emissione delle obbligazioni verdi (cd. Green Bond Standard, GBS).

Sul fronte degli **investimenti privati** il Governo prevede quindi interventi volti ad incentivare il rinnovo delle produzioni e degli impianti in uso, l'efficientamento e la riconversione dei processi produttivi e la transizione verso la Quarta rivoluzione industriale (digitalizzazione e intelligenza artificiale). Un ruolo centrale a tale riguardo avranno anche le politiche di valorizzazione del capitale umano, in termini di formazione, ricerca e sviluppo.

Sul fronte degli **investimenti pubblici**, si annuncia l'introduzione, nella prossima legge di bilancio, di due fondi, assegnati a Stato e Enti territoriali, per un ammontare complessivo di **50 miliardi di euro** su un orizzonte di **15 anni**, che si affiancheranno e daranno continuità ai fondi costituiti con le ultime tre leggi di bilancio. I **fondi** serviranno ad attivare progetti di **rigenerazione urbana, riconversione energetica** e di incentivo all'utilizzo di **fonti rinnovabili**.

Il Governo precisa che tale impegno non pregiudicherà la realizzazione di interventi necessari alla tutela del territorio e alla difesa della biodiversità, e di quelli relativi alle reti di comunicazione e di connessione.

Le politiche ambientali

Oltre al piano investimenti il *Green New Deal* prevede azioni volte al **contrasto ai cambiamenti climatici**, alla tutela della **biodiversità**, alla **riconversione energetica** nonché alla promozione della rigenerazione urbana e delle cosiddette *smart cities*.

In materia di rigenerazione urbana, si ricorda che sono all'esame della VIII Commissione ambiente della Camera progetti di legge in materia nonché all'esame della Commissione 13^a Territorio, ambiente, beni ambientali del Senato disegni di legge congiunti in materia di consumo di suolo, su cui si veda, *infra*, il paragrafo "*Governo del territorio, rigenerazione urbana, riduzione del consumo di suolo, edilizia*" nell'ambito delle Politiche infrastrutturali.

Tali azioni saranno svolte su vari livelli, dalla regolazione e protezione dei diritti dei cittadini ad incentivi efficienti.

Fondamentale importanza sarà attribuita alla messa in sicurezza del territorio, al **contrasto al dissesto idrogeologico** e all'accelerazione della **ricostruzione nelle aree terremotate**.

Si ricorda che in materia di contrasto al dissesto idrogeologico, è all'esame della Commissione ambiente del Senato il disegno di legge A.S. [1422](#) (c.d. legge CantierAmbiente), con i congiunti [A.S. 216](#) e [993](#) (per approfondimenti si veda [qui](#)).

Il Governo annuncia a tale riguardo l'adozione di misure che incentivino prassi socialmente responsabili da parte delle imprese e degli operatori finanziari e interventi di infrastrutture verdi nell'ambito delle azioni di contrasto al dissesto idrogeologico.

Il Governo ricorda che nel dicembre 2018 l'Italia aveva inviato alla Commissione europea una lettera con la quale chiedeva un **marginale di flessibilità di bilancio** per spese legate ad interventi straordinari di **contrasto al dissesto idrogeologico** e per la **messa in sicurezza delle infrastrutture della rete stradale**, quali viadotti, ponti e gallerie. In particolare, nella richiesta di flessibilità il Governo rappresentava alla Commissione europea le spese di natura eccezionale pari a poco meno dello **0,2 per cento del PIL** gravanti sul bilancio programmatico dell'anno successivo. Tali risorse erano dedicate ad un **Piano straordinario di interventi** che il Governo stava predisponendo a seguito degli eventi alluvionali verificatisi tra la fine di ottobre e l'inizio di novembre 2018. Il piano, da realizzarsi su base quinquennale secondo un preciso cronoprogramma, era volto a mettere in sicurezza il territorio e la popolazione dai rischi collegati al dissesto idrogeologico. Il Governo illustrava quindi alla Commissione europea le modalità di finanziamento del Piano, ossia mediante risorse appostate già in bilancio negli esercizi precedenti per investimenti, e mediante parte di nuove risorse quali il fondo istituito per gli eventi calamitosi del settembre e ottobre 2018 e il fondo per gli investimenti delle amministrazioni centrali e le risorse destinate ai Comuni e alle regioni per la messa in sicurezza del territorio. L'ammontare delle spese previste era di **2,6 miliardi circa** per il **2019**, di **3,7 miliardi** per il **2020** e di oltre **4,2 miliardi** per il **2021**. Quanto agli interventi di manutenzione straordinaria della rete viaria e di collegamenti italiana, la cui necessità era stata evidenziata a seguito del crollo del ponte Morandi, il Governo stimava una spesa

di circa **1,1 miliardi** di euro nel **2019**. Nel sottolineare le caratteristiche di eccezionalità ed urgenza degli interventi programmati, il Governo chiedeva alla Commissione europea di riconoscere la flessibilità di bilancio per l'anno 2019 e anticipava l'intenzione di presentare medesima richiesta anche negli anni successivi per le spese eccezionali da affrontarsi dopo il 2019. La Commissione europea, preso atto della richiesta, aveva concordato *ex ante* una **flessibilità pari allo 0,18 per cento del PIL per l'anno 2019**.

Al riguardo, si veda la Tabella III.5, relativa alla "Flessibilità accordata all'Italia nel Patto di Stabilità", ove si dà conto dei margini dello 0,18 per l'anno 2019 e di 0.20 per l'anno 2020.

Il Governo sottolinea, inoltre, l'importanza, in un'ottica di sostenibilità, di riorientare il sistema produttivo verso **un'economia circolare** che diffonda la **cultura del riciclo** e dismetta definitivamente la cultura del rifiuto. In questo contesto intende perseguire la **riduzione del consumo di plastica monouso** e adottare misure specifiche per **limitare i rifiuti marini** (*marine litter*) e favorire il loro recupero. Proseguirà inoltre gli sforzi volti ad attuare una Politica spaziale marittima.

Si ricorda che presso la VIII Commissione (ambiente) della Camera è in corso l'esame in sede referente del [disegno di legge del Governo n. 1939](#) e delle abbinata proposte di legge n. 907 e n. 1276 ('**Legge SalvaMare**'). Il provvedimento è inserito nel calendario dei lavori dell'Assemblea a partire dal 14 ottobre.

Si segnala come, con riguardo alle **risorse** per il finanziamento degli interventi previsti dalla manovra di bilancio per il 2020, pari a quasi lo 0,8 per cento del PIL, nell'indicare gli ambiti di intervento per il reperimento delle stesse la NADEF fa riferimento anche alla **riduzione** delle spese fiscali e dei **sussidi dannosi per l'ambiente** (SAD) e a nuove imposte ambientali, che nel complesso aumenterebbero il gettito di circa lo 0,1 per cento del PIL.

L'art. 68 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (c.d. collegato ambientale) ha previsto la predisposizione da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con cadenza annuale, di un "**Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli**", rispettivamente **SAD** e **SAF**. I sussidi sono intesi nella loro definizione più ampia e comprendono, tra gli altri, gli incentivi, le agevolazioni, i finanziamenti agevolati e le esenzioni. La Direzione generale per lo Sviluppo sostenibile - con l'Assistenza Tecnica della Sogesid S.p.A. - provvede alla redazione del Catalogo, avvalendosi, oltre che delle informazioni nella disponibilità dello stesso MATTM e dell'ISPRA, delle informazioni rese disponibili dall'ISTAT, dalla Banca d'Italia, dai Ministeri, dalle Regioni e dagli enti locali, dalle università e dagli altri centri di ricerca. Si fa riferimento nel catalogo a sussidi diretti (leggi di spesa) e sussidi indiretti (o spese fiscali), includendo anche i sussidi "impliciti" come parte dei sussidi indiretti, ossia sussidi che possono emergere dalla tassazione ordinaria e favorire o incoraggiare comportamenti e scelte di consumo (e produzione) favorevoli o dannosi per l'ambiente. Casi specifici, ad esempio, si riferiscono

all'*underpricing* per l'estrazione di risorse naturali (cave o royalties). Per l'edizione 2018 del Catalogo, con dati al 2017, che stima per il 2017 SAF pari a 15,2 miliardi di euro e SAD pari a 19,3 miliardi di euro, si veda [qui](#).

Nel sottolineare l'importanza di **riformare il sistema fiscale in chiave ambientale** al fine di accompagnare il sistema economico verso forme di consumo e produzione sostenibili, il Governo ricorda che l'Italia sta avviando, in qualità di Stato membro, in collaborazione con lo *Structural Reform Support Service* della Commissione europea e con l'Ocse, un progetto volto a sviluppare un **Piano d'Azione** per la riforma fiscale ambientale in Italia.

Energia

La Nota di aggiornamento ricorda inoltre che, a tale riguardo, è stato approvato il **Piano Nazionale per la ricerca di sistema elettrico**, che promuove progetti relativi a nuove architetture di rete, finalizzate a incrementare la flessibilità del sistema elettrico e ad assicurare la gestione in sicurezza.

Si ricorda altresì che, in stretta connessione con l'evoluzione del sistema elettrico orientata allo sviluppo delle fonti rinnovabili, è stato emanato il [decreto FER1 del 4 luglio 2019](#), che sostiene la produzione di energia da fonti rinnovabili per il raggiungimento dei *target* europei al 2030 definiti nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC). Il decreto, in vigore dal 10 agosto 2019, prevede forme di incentivazione per la diffusione di impianti fotovoltaici, eolici, idroelettrici e a gas di depurazione.

Si ricorda in proposito che il 23 agosto 2019 il GSE ha pubblicato il [regolamento operativo per l'iscrizione ai registri e alle aste](#) del citato D.M. 4 luglio 2019.

Si evidenzia che l'attuazione del provvedimento consentirà la realizzazione di impianti per una potenza complessiva di circa 8.000 MW, con un aumento della produzione da fonti rinnovabili di circa 12 miliardi di kWh.

Nella Nota di aggiornamento, infine, si preannuncia l'istituzione, nel prossimo disegno di legge di bilancio, di due nuovi fondi di investimento, assegnati a Stato e Enti territoriali, per un ammontare complessivo di 50 miliardi su un orizzonte di 15 anni, che si affiancheranno e daranno continuità ai fondi costituiti con le ultime tre leggi di bilancio. Le risorse saranno assegnate per attivare progetti, tra l'altro, di **riconversione energetica** e di **incentivo all'utilizzo di fonti rinnovabili**.

La Nota dà inoltre conto che il Governo intende attuare il Programma "*Connecting Europe Facility* (CEF)", anche in considerazione della

rilevanza delle sinergie tra i settori dei trasporti, energia e digitale, nonché della necessità di promuovere azioni intersettoriali che consentano l'intervento in ambiti quali la mobilità connessa e automatizzata o a favore dell'adozione di carburanti alternativi.

Innovazione tecnologica

Il Governo, nell'ambito della linea programmatica di incoraggiare **l'innovazione tecnologica**, intende accogliere la sfida della c.d. 'quarta rivoluzione industriale': **digitalizzazione, robotizzazione e intelligenza artificiale**.

In questo contesto il Governo fa rientrare la **piena attuazione del Piano Banda Larga** attraverso il lancio da parte del Comitato Banda Ultra Larga della **seconda fase del Piano per intervenire nelle 'aree grigie' del Paese** e sostenere la domanda di servizi ultraveloci attraverso i voucher per la connettività. Per accelerare lo sviluppo di tali reti nelle aree a fallimento di mercato non oggetto di bandi precedenti, si dà conto del fatto che nelle Regioni dove Infratel ha realizzato le infrastrutture di accesso alla rete pubblica in fibra ottica la stessa società ha siglato un accordo con la TIM, che prevede un programma di attivazioni da parte dell'operatore privato, conseguenti alla consegna della fibra ottica da parte di Infratel, con date certe riguardo all'attivazione dei servizi ai cittadini, alla pubblica amministrazione ed alle aziende di quei territori.

Si ricorda che il programma operativo del **Piano Banda Ultra Larga** è stato approvato con la delibera n. 65-2015 del CIPE che ha programmaticamente destinato, a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020, 3,5 miliardi di euro, di cui 2,2 miliardi di euro per interventi di immediata attivazione. Con la Delibera n. 71 del 7 agosto 2017 il CIPE ha approvato, per il completamento del Piano Banda Ultralarga, l'assegnazione di 1,3 miliardi di euro per interventi a sostegno della domanda degli utilizzatori. Infratel Spa è la società *in house* del Ministero per lo sviluppo economico che agisce in qualità di soggetto attuatore degli interventi previsti dall'accordo quadro raggiunto in Conferenza Stato-Regioni. Per gli interventi nelle "aree bianche" (a fallimento di mercato), da realizzare nell'arco temporale 2016-2020, si prevede un intervento diretto con la costruzione di una rete che rimarrà pubblica (Stato-Regioni) e che coprirà 7300 Comuni in tutto il territorio nazionale. L'intervento dello Stato nelle aree "grigie" (a mercato) è previsto nel Piano utilizzando ulteriori risorse individuate con Delibera CIPE e gli ulteriori strumenti finanziari previsti dal Piano BUL quali il credito d'imposta, il fondo di garanzia e i voucher alla domanda. Tale fase richiede il via libera della Commissione europea sul regime di aiuto.

Nell'ambito degli interventi più recenti per lo sviluppo della banda ultra larga, con il decreto-legge n. 118 del 2018 sono state apportate modifiche al Codice delle comunicazioni elettroniche per agevolarne lo sviluppo, potenziando gli ambiti di intervento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e con il

decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 maggio 2019 è stato approvato il Piano operativo del Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture (SINFI) che svolgerà le funzioni di "catasto delle infrastrutture di rete".

Il Governo dà conto, inoltre, delle **iniziative in corso** per lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di **Intelligenza Artificiale** (Strategia nazionale per l'Intelligenza Artificiale, elaborata dal Ministero dello Sviluppo Economico e sottoposta a consultazione pubblica), **Blockchain** (il Gruppo di esperti che sta lavorando presso il MISE per definire la relativa Strategia nazionale) e **Internet of Things**

Si ricorda che con il DL n. 135/2018 sono state introdotte nel nostro ordinamento le definizioni di *blockchain* e *smart contract* e la legge di bilancio 2019 ha istituito un apposito Fondo per lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di intelligenza artificiale, *Blockchain* e *Internet of Things*, con una dotazione di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021, per finanziare progetti di ricerca e sfide competitive in questi campi.

È inoltre in corso di svolgimento presso la IX Commissione della Camera un'indagine conoscitiva sulle nuove tecnologie delle telecomunicazioni con particolare riguardo alla transizione verso il 5G ed alla gestione dei *big data*.

Il Governo dà infine conto dell'emanazione del decreto-legge n. 105 del 21 settembre 2019, attualmente in corso di esame parlamentare per la conversione in legge, in materia di **perimetro di sicurezza nazionale cibernetica**, nel cui ambito si introduce un meccanismo da seguire per **l'affidamento di forniture di beni e servizi ICT** destinati a essere impiegati sulle reti, sui sistemi e per i servizi rilevanti nonché la modifica della normativa sull'esercizio dei poteri speciali (**Golden Power**) **in relazione alle reti 5G**.

Divari territoriali e politiche di coesione

Nell'ambito della politica economica connessa agli investimenti la Raccomandazione n. 3 richiede al Governo di **tenere conto delle disparità territoriali**.

La Nadev evidenzia che lo sviluppo del sud e la coesione territoriale rappresentano priorità strategiche per il Governo, da realizzare attraverso l'utilizzo dei Fondi europei e nazionali di sviluppo e coesione. A tal fine gli strumenti di intervento del Governo ruotano attorno:

- ad una riorganizzazione della programmazione delle risorse per la coesione, con riguardo al nuovo ciclo 2021-2027 dei fondi europei;
- al rilancio della Strategia nazionale per le Aree interne;
- alla piena attuazione della cd. Clausola del 34%;

- al rafforzamento della capacità istituzionale e progettuale.

Per quanto concerne la **politica di coesione** attuata mediante la programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei, si propone una riorganizzazione (anche in vista della chiusura del negoziato sul nuovo Accordo di partenariato post 2020) volta a **concentrare le risorse su cinque grandi missioni**: lotta alla povertà educativa minorile; sostegno alle infrastrutture; attuazione del Green New Deal al sud e nelle aree interne; il trasferimento tecnologico e il rafforzamento delle reti tra ricerca e impresa; il *pivot* mediterraneo.

A tal fine, si prevede l'assegnazione di risorse, con la prossima legge di bilancio, a favore del **Fondo per lo sviluppo e la coesione 2021-2027** e la sua **riprogrammazione**, secondo quanto previsto dall'articolo 44 del decreto-legge n.34 del 2019 (cd. Decreto crescita).

Si ricorda che il **Fondo per lo sviluppo e la coesione** (FSC) è, congiuntamente ai Fondi strutturali europei, lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per la coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali. Sul Fondo sono iscritte le **risorse finanziarie aggiuntive nazionali** destinate a finalità di riequilibrio economico e sociale nonché a incentivi e investimenti pubblici. Per il requisito dell'aggiuntività le risorse del Fondo non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti decentrati, in coerenza con l'analogo criterio di addizionalità previsto per i fondi strutturali dell'Unione europea. L'intervento del Fondo, che ha carattere pluriennale in linea con i cicli di programmazione dei fondi strutturali europei, è destinato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi. La normativa attribuisce al **CIPE** il compito di programmare e ripartire, con proprie deliberazioni, la dotazione del Fondo tra gli interventi in esso compresi.

L'articolo 44 del D.L. n. 34/2019 è intervenuto recentemente sulla disciplina del Fondo, con l'obiettivo di promuovere il **coordinamento di tutti gli strumenti** programmatori attualmente esistenti, con cui, nell'arco dei tre cicli di programmazione del FSC (2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020) si è proceduto alla **programmazione delle risorse del Fondo**.

Secondo quanto riportato nella Relazione illustrativa del citato decreto-legge (A.C. 1807), per i tre cicli di programmazione del FSC 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 risultano, **ad oggi**, sottoscritti **oltre 1.000 strumenti di programmazione** delle risorse del Fondo sviluppo e coesione: 785 Accordi di Programma Quadro (APQ), relativi alle risorse autorizzate per il ciclo 2000-2006 (comprensivi dei diversi aggiornamenti e addendum), 188 Accordi di Programma Quadro (APQ) rafforzati relativi al ciclo di programmazione 2007-2013, 11 Programmi Operativi delle Amministrazioni centrali e 23 Patti per lo Sviluppo (di cui 11 Patti per le Regioni, 12 Patti per le città metropolitane) relativi al ciclo di programmazione 2014-2020.

In sostanza, il citato articolo 44 del D.L. n. 34/2019 assegna all’Agenzia per la coesione il compito di procedere ad una **riclassificazione** degli attuali **documenti di programmazione** delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione relativi ai vari cicli di programmazione (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020), finalizzata alla predisposizione di **unico** Piano operativo denominato «**Piano sviluppo e coesione**» **per ciascuna Amministrazione** centrale, Regione o Città metropolitana titolare di risorse del Fondo, in sostituzione degli attuali molteplici documenti programmatori, con l’obiettivo di garantire un coordinamento unitario in capo a ciascuna Amministrazione, nonché una accelerazione della spesa degli interventi finanziati a valere sulle risorse del Fondo medesimo. A tal fine l’articolo prevede:

- la predisposizione, d’intesa con le Amministrazioni interessate, di un **Piano sviluppo e coesione** per ciascuna Amministrazione, articolato per aree tematiche, in analogia agli obiettivi tematici della programmazione dei Fondo Strutturali Europei (SIE), che dovrà essere **approvato dal CIPE**, entro 4 mesi dall’entrata in vigore del provvedimento (commi 1-2);
- la costituzione di appositi **Comitati di sorveglianza**, ai fini della *governance* di ciascun Piano (commi 2-4);
- l’assegnazione alle singole Amministrazioni dei compiti di **monitoraggio** degli interventi sul proprio sistema gestionale, rendono disponibili i dati di avanzamento alla Banca dati Unitaria del MEF (comma 5).
- le regole per la **riprogrammazione delle risorse** eventualmente non ricomprese nel Piano unitario di sviluppo e coesione, sulla base della selezione effettuata dalle singole Amministrazioni titolari dei Piani medesimi, in favore di «Programmi di piccole opere e manutenzioni straordinarie» per infrastrutture stradali, ferroviarie, aeroportuali, idriche, nonché per fronteggiare il dissesto idrogeologico e per la messa in sicurezza di scuole, ospedali ed altre strutture pubbliche, ovvero al finanziamento della progettazione degli interventi infrastrutturali.

Relativamente alla **Strategia nazionale per le Aree interne**, il documento ne prevede il rilancio al fine di aumentare i territori coinvolti e l’impatto sul miglioramento dei servizi di istruzione, salute e mobilità, nonché di ridurre l’emigrazione attraverso il potenziamento degli incentivi all’imprenditorialità giovanile.

In particolare, la **Strategia nazionale per le aree interne** del Paese rappresenta una azione diretta al sostegno della competitività territoriale sostenibile, al fine di contrastare, nel medio periodo, il declino demografico che caratterizza talune aree del Paese, definite come quelle aree più lontane dai servizi di base, che interessano oltre il 30% del territorio nazionale ed il 7,6% della popolazione italiana. La Strategia è sostenuta sia dai fondi europei (FESR, FSE e FEASR), per il cofinanziamento di progetti di sviluppo locale, sia da risorse nazionali (**281,18 milioni** messi a disposizione dalle leggi di stabilità 2016 e 2017 e dalla legge di bilancio per il 2018).

Nel 2017 si è completato il processo di selezione di 72 aree pilota (4 in più rispetto al 2016) che comprendono 1.077 Comuni, per 2.072.718 abitanti. Le aree selezionate sono quelle in cui si è registrata una maggiore perdita di popolazione (4,6% tra il 2000 e il 2011) e che presentano più seri problemi strutturali di accessibilità, in linea con quanto previsto dall'Accordo di Partenariato. Al 31 dicembre 2018, risultano approvate le Strategie definitive in 34 aree, per un totale di investimenti di 565,8 milioni, con il 62% di investimenti in favore di progetti di sviluppo e il 38% di investimenti per il miglioramento dei servizi alla persona (mobilità, istruzione e trasporti). Alle risorse programmate in tali aree, grazie anche alla sinergia generata con la Strategia, hanno contribuito 365,83 milioni rinvenienti dalla programmazione 2014-2020 dei fondi SIE.

Quanto alle politiche ordinarie volte a migliorare i fattori di competitività, si prevede di dare piena attuazione alla **cd. clausola del 34%**.

La legge di bilancio per il 2019 (articolo 1, commi 597-600, legge n. 145/2018) è intervenuta sulle modalità di verifica del rispetto del principio di **assegnazione differenziale** degli stanziamenti statali ordinari in conto capitale secondo il criterio di proporzionalità rispetto alla popolazione di riferimento, introdotto dall'articolo 7-*bis* del decreto-legge n. 243/2016.

Tale disposizione prevede che le Amministrazioni centrali dello Stato si debbano conformare all'obiettivo di destinare agli interventi nelle **regioni del Mezzogiorno** (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna) un volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento (corrispondente, cioè, al **34% degli stanziamenti**) o conforme ad altro criterio relativo a specifiche criticità.

La legge di bilancio per il 2019 è intervenuta sulla disciplina semplificando le procedure e disponendo che i **programmi di spesa** in conto capitale delle amministrazioni centrali interessati dalla norma vengano **individuati** annualmente, su indicazione del Ministro per il Sud, nel **Documento di Economia e Finanza (DEF)** - in sede di prima applicazione, dalla Nota di aggiornamento del DEF 2019. Sono stati inoltre inclusi nell'ambito degli stanziamenti oggetto di verifica anche quelli compresi nei **contratti di programma** (inclusi quelli vigenti) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con **Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.** e **Anas S.p.A.**.

La normativa prevede che entro il 28 febbraio di ogni anno le Amministrazioni centrali trasmettano al Ministro per il Sud, che cura l'applicazione del principio di assegnazione differenziale, ed al Ministro dell'economia e delle finanze, l'elenco dei programmi di spesa ordinaria in conto capitale interessati dall'applicazione di tale regola.

Si ricorda che l'**elenco dei programmi di spesa** ordinaria in conto capitale per l'anno 2019 è stato **individuato, in via sperimentale**, direttamente dal **DEF 2019**. Con **D.P.C.M. 10 maggio 2019** sono state definite le modalità di verifica del volume di stanziamenti in conto capitale che le Amministrazioni centrali

hanno assegnato alle regioni del Sud, secondo il principio dell'assegnazione proporzionale.

Infine, il documento sottolinea l'importanza del **rafforzamento della capacità istituzionale e progettuale**, che rappresenterà l'asse trasversale della politica di coesione territoriale. A tale riguardo si prevede la presentazione di un cronoprogramma (volto a rafforzare la capacità di spesa), la semplificazione della *governance* e l'introduzione di nuovi strumenti di valutazione delle politiche pubbliche.

Concorrenza, competitività e internazionalizzazione

La **Raccomandazione del Consiglio n. 3 di luglio 2019** chiede che l'Italia adotti nel 2019 e nel 2020 provvedimenti finalizzati ad affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza. In tal senso, la Raccomandazione di luglio 2019 ricalca le criticità già rilevante dal Consiglio nelle raccomandazioni di [luglio 2018](#).

La NADEF, il cui capitolo IV fornisce un aggiornamento dello stato di attuazione delle riforme illustrate nel PNR di aprile scorso, illustrando gli obiettivi programmatici del Governo, indica come obiettivo il miglioramento della regolamentazione dei mercati e la crescita della concorrenza nei settori interessati, pur senza fare accenno specifico all'adozione di nuovi provvedimenti in tal senso e, nel dettaglio, alle tempistiche di adozione del nuovo disegno di legge sulla concorrenza⁷².

Si ricorda in proposito che nel DEF di aprile, si preannunciava l'adozione, entro il 2019, di una nuova legge annuale sulla concorrenza e di 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.

La Commissione Europea, nella Relazione per paese relativa all'Italia (cd. *Country Report*) del 27 febbraio 2019 aveva già rilevato come non fossero stati compiuti progressi nell'eliminazione delle restrizioni alla concorrenza per la quale venivano giudicati permanere ostacoli importanti. Alcuni settori, tra cui quello dei servizi alle imprese e del commercio al dettaglio erano indicati come settori oggetto di una regolamentazione eccessiva, soprattutto con riferimento all'apertura dei negozi. La Commissione sollecitava

⁷² Nel nostro ordinamento, l'adozione di una legge annuale per il mercato e la concorrenza è stata prevista dall'[articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99](#) con le specifiche finalità di porre in atto un'attività periodica di rimozione dei tanti ostacoli e freni, normativi e non, che restano nei mercati dei prodotti e dei servizi, sulla base delle specifiche indicazioni dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato. Allo stato risulta adottata solo la legge n. 124/2017, dopo un lungo *iter* legislativo, durato circa due anni.

l'attuazione tempestiva della legge annuale sulla concorrenza n.124/2017 e l'eliminazione delle rimanenti restrizioni alla concorrenza, quali misure di sostegno alla produttività.

Per ciò che specificamente attiene alle concessioni, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato italiana, poco prima aveva inviato una [Segnalazione](#), (20 dicembre 2018), nella venivano espresse - ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/1990 - talune considerazioni sullo stato delle concessioni amministrative in Italia e sulle principali criticità concorrenziali riscontrate in alcuni mercati di riferimento.

La **Raccomandazione del Consiglio n. 3** chiede inoltre all'Italia di accrescere gli **investimenti materiali e immateriali - ricerca, innovazione e qualità delle infrastrutture** - tenendo conto delle disparità regionali.

Nella NADEF, il Governo annuncia la definizione di una strategia per il rilancio della crescita potenziale attraverso un recupero di produttività e competitività, dalle infrastrutture materiali a quelle immateriali, dall'educazione allo sviluppo delle competenze innovative, dall'intera catena del valore al rilancio della crescita del Sud.

Sul fronte degli investimenti privati, si intende incentivare il rinnovo delle produzioni e degli impianti in uso, l'efficientamento e la riconversione dei processi produttivi. Si pone l'accento su **digitalizzazione** (anche attraverso la piena attuazione del Piano banda larga) e **intelligenza artificiale** e sulle politiche di valorizzazione del capitale umano (formazione e rientro dei cervelli ad alta specializzazione).

La manovra di finanza pubblica per il 2020-22 comprenderà il **rinnovo di alcune politiche in scadenza**, fra cui gli **incentivi cd. Industria 4.0**.

Sugli incentivi in questione – i più rilevanti dei quali sono il cd. Iperammortamento e Superammortamento degli **investimenti in beni materiali strumentali nuovi cd. Industria 4.0**, credito di imposta in ricerca e sviluppo, credito di imposta Formazione 4.0, Fondo di garanzia PMI, Centri di competenza ad alta specializzazione e “Nuova Sabatini” - nonché sul Piano Impresa 4.0 si rinvia all'apposito [tema dell'attività parlamentare](#).

Il **Piano Impresa 4.0** verrà, inoltre, secondo il quadro programmatico, **rafforzato**, nell'ambito di una **nuova strategia nazionale per l'innovazione**, attraverso una **revisione organica delle misure esistenti**, per favorire la più ampia partecipazione delle piccole e medie imprese, delle filiere produttive e stimolare l'attrazione di grandi investimenti strategici, anche nell'ottica di uno sviluppo delle politiche sostenibili e *green*.

Il Piano viene inserito nel cd. *Green New Deal*: un ripensamento dei modelli produttivi con un incremento dell'uso di tecnologie a basso impatto ambientale, le quali contestualmente assicurino una più elevata crescita della produttività del sistema economico.

Tra le **specifiche azioni**, la NADEF conferma il contributo per i **manager dell'innovazione** - introdotto nella legge di bilancio per il 2019 – e preannuncia l'**estensione delle spese ammissibili** per il **credito d'imposta formazione 4.0** compatibilmente e nei limiti della disciplina europea sugli aiuti di Stato.

Tra le azioni già avviate, si richiama la [Strategia nazionale per l'Intelligenza Artificiale](#), elaborata dal MISE con il supporto del gruppo di esperti incaricati di formulare proposte di *policy* e sottoposta a consultazione pubblica; nonché il lavoro del [gruppo di esperti selezionati](#) dal Ministero dello Sviluppo Economico incaricato di redigere una Strategia nazionale per la *Blockchain*.

Viene dichiarato in via di completamento l'*iter* per rendere operativo il **Fondo Nazionale per l'Innovazione** (istituito ai sensi della legge di bilancio per il 2019, art. 1, co 116 e ss. e gestito da Cassa depositi e prestiti S.p.A.). Il Fondo Innovazione opererà come fondo di fondi attraverso investimenti diretti in *start up* e PMI innovative.

La NADEF dichiara prioritario rafforzare la collaborazione tra istituzioni, università e imprese e afferma che è **in corso il completamento del lavoro di mappatura dei centri di trasferimento tecnologico** in Italia.

Proseguire il sostegno alla domanda pubblica intelligente e favorire l'accesso delle *start up* e PMI innovative agli appalti pubblici sono indicate quali azioni programmatiche.

Tra i **disegni di legge dichiarati collegati** alla manovra di bilancio 2020-2022, è indicato un **DDL** in materia di **economia dell'innovazione e attrazione investimenti** e un **DDL** recante l'istituzione dell'**Agenzia nazionale per la ricerca e il trasferimento tecnologico**. Non risultano illustrati i contenuti essenziali di tali provvedimenti.

Tra le misure a **sostegno della competitività** del sistema Paese, la NADEF considera prioritarie quelle a sostegno dell'*export*. Il commercio con l'estero fornisce un contributo netto positivo alla crescita del Paese in un periodo di sostanziale stagnazione economica (si rinvia sul punto all'apposito *box*, della parte I del presente Dossier, relativa al quadro macro economico, Par. 1.2). Viene pertanto ritenuto necessario individuare strumenti idonei a promuovere e accompagnare il *Made in Italy*, potenziando le attività di consulenza e di supporto finanziario e assicurativo in favore degli esportatori, anche attraverso un adeguato modello di condivisione dei rischi tra SACE S.p.A. e MEF. In linea generale, il Governo ritiene che vadano supportati gli imprenditori italiani che operano

all'estero con proposte normative che mirino a introdurre le *best practices* in materia, ricavate dall'analisi comparativa con altri ordinamenti giuridici.

Più nel dettaglio, la NADEF richiama il recente D.L. n. 104/2019, in corso di conversione, che ha disposto il trasferimento **al Ministero degli affari esteri** e della cooperazione internazionale delle funzioni esercitate dal Ministero dello sviluppo economico in materia di definizione delle strategie della **politica commerciale** e promozionale **con l'estero** e di sviluppo dell'**internazionalizzazione**. Secondo la NADEF, grazie a tale nuovo assetto, gli operatori economici potranno interfacciarsi con un'architettura istituzionale più snella ed efficace.

In questo ambito, rappresenta uno **strumento chiave** il **Piano Straordinario per la promozione del *Made in Italy*** e l'Attrazione degli Investimenti – istituito dall'articolo 30 del D.L. n. 133/2014 e via via rifinanziato, da ultimo dalla legge di bilancio per il 2019 (L. n.145/2019) fino all'anno 2020 e la cui gestione è dal D.L. n. 104/2019 trasferita al MAECI. La NADEF non indica invero se il Piano in questione sarà oggetto di rifinanziamento.

A potenziamento delle filiere del *Made in Italy* si intende **rafforzare**, nel **settore agroalimentare**, l'**etichettatura d'origine** dei prodotti attraverso un lavoro costante in sede europea e nazionale.

La NADEF mette in correlazione *tutela del *Made in Italy** e **valorizzazione del turismo e dell'industria culturale**, confermando la volontà di promuovere, a livello internazionale, incontri e azioni condivise tra i Paesi – come avvenuto con il G7 della Cultura nel 2017 - e con le Organizzazioni internazionali, e, a livello nazionale, la volontà di rafforzare le linee di azione in materia di **turismo enogastronomico** e di **turismo culturale** contenute nel **Piano strategico del turismo - PST 2017-2022**.

La NADEF preannuncia l'intenzione di rafforzare il ruolo di ENIT-Agenzia nazionale del turismo, puntando a costruire un sistema organico di promozione del "Sistema-Italia". Si ricorda in proposito che l'assetto istituzionale delle competenze in materia di turismo è stato recentemente ridelineato dal D.L. 21 settembre 2019, n. 104, che ha nuovamente attribuito la competenza relativa al settore al Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC).

L'articolo 1 del D.L. n. 86/2018 (L. 97/2018) aveva disposto il trasferimento al MIPAAF delle funzioni in materia di turismo esercitate dal MIBACT e, con decorrenza dal 1° gennaio 2019, delle risorse umane, strumentali e finanziarie della Direzione generale turismo del MIBACT, nonché quelle comunque destinate all'esercizio delle funzioni oggetto del trasferimento.

La NADEF preannuncia la presentazione, a completamento della manovra di bilancio 2020-2022, di un disegno di legge collegato in materia

di spettacolo, industrie culturali e creative, **turismo** e modifiche al codice dei beni culturali.

Efficienza della pubblica amministrazione

All'interno della terza **Raccomandazione** del Consiglio si chiede all'Italia di **migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione**, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali.

Al riguardo il Governo ribadisce che il processo di innovazione della PA è cruciale per lo sviluppo delle attività imprenditoriali e per il benessere dei cittadini.

Si ricorda che il **DEF 2019** prevedeva, alla sezione del PNR 2019 (paragrafo III.4) l'intenzione del Governo di procedere in maniera mirata, con singoli interventi tesi all'efficientamento e alla modernizzazione della PA.

In particolare, si prevedeva l'approvazione entro il 2020 di due disegni di legge di iniziativa governativa: il disegno di legge per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo e il disegno di legge recante deleghe in materia di lavoro dei dipendenti pubblici, ai fini del miglioramento della pubblica amministrazione.

Ancora in materia di pubblico impiego, l'Esecutivo dichiarava l'intenzione di puntare ad un progressivo e urgente ricambio generazionale nella PA che favorisca anche le competenze digitali e le professionalità con competenze strategiche. Si riteneva coesistente a tale obiettivo lo snellimento delle procedure concorsuali per l'accesso all'impiego nelle PA., mediante l'utilizzo del sistema del concorso unico

Nell'ottica del miglioramento dell'efficienza della PA, il Governo richiamava infine i dieci disegni di legge contenenti deleghe al Governo in materia di semplificazione e codificazioni, che in quei mesi venivano presentati per l'esame in Parlamento.

Il miglioramento della capacità di innovare passa innanzitutto favorendo l'ingresso di giovani nelle amministrazioni. In tale ambito, la Nota innanzitutto aggiorna il piano delle riforme ricordando l'approvazione a giugno della **legge concretezza** ([legge n. 56 del 2019](#)) che contiene specifiche misure tese a migliorare l'azione della PA proprio in termini di **maggiore efficienza**: creazione di un nuovo organismo di verifica e controllo delle amministrazioni; (c.d. nucleo della concretezza); strumenti per contrastare il fenomeno dell'assenteismo con l'introduzione di sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza per gli accessi; misure per accelerare lo sblocco delle assunzioni ed il ricambio generazionale.

Le ulteriori azioni intraprese, sulle quali il Governo intende procedere, sono rappresentate, in particolare, da **due disegni di legge** delega attualmente all'esame del Parlamento, rispettivamente per il miglioramento della pubblica amministrazione (A.S. 1122) e in materia di semplificazione e codificazione (A.C. 1812).

Il primo dei provvedimenti citati, qualificato dal DEF 2019 come "**collegato** alla manovra di finanza pubblica" e ora in discussione al Senato, riforma il **rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni**, modificando vari aspetti in cui tale rapporto si articola ([A.S. 1122](#)). In particolare, il provvedimento contiene alcune deleghe per:

- la **revisione delle modalità di accesso al pubblico impiego**, ivi inclusa la **riforma della dirigenza** ed anche mediante la riduzione dei tempi e dei costi delle procedure concorsuali;
- la **ridefinizione della vigente disciplina in materia di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche**, anche con riflessi differenziati ai fini delle progressioni di carriera e del riconoscimento della retribuzione accessoria, assicurando la riduzione degli oneri amministrativi, l'oggettività e la trasparenza dei procedimenti di valutazione, il coinvolgimento dell'utenza, laddove esistente, e di soggetti esterni alle amministrazioni pubbliche;
- la razionalizzazione e semplificazione della disciplina della **mobilità del personale pubblico**, nonché della tipologia degli incarichi ad esso conferibili;
- la ridefinizione gli ambiti di intervento delle norme legislative e della contrattazione, collettiva e individuale, nella disciplina del rapporto di lavoro del personale;
- il riordino dei procedimenti disciplinari.

Nel corso dell'iter presso la 11^a Commissione permanente del Senato, avviato il 26 marzo 2019, è stato svolto un ciclo di audizioni informali che si sono svolte dinanzi all'Ufficio di Presidenza. La [documentazione](#) depositata da alcuni dei soggetti invitati è stata pubblicata sul sito del Senato. La Commissione ha fissato il termine per la presentazione degli emendamenti al 2 agosto 2019.

Il secondo disegno di legge reca **deleghe al Governo in materia di semplificazione e di codificazione** ([A.C. 1812](#)) con l'obiettivo di potenziare la qualità e l'efficienza dell'azione amministrativa, di assicurare maggiore certezza dei rapporti giuridici e chiarezza del diritto, nonché di ridurre gli oneri regolatori gravanti su cittadini e imprese e di accrescere la competitività del Paese.

Per garantire l'attuazione delle misure di semplificazione il disegno di legge prevede innanzitutto alcune deleghe finalizzate al riordino degli

organismi pubblici posti a presidio di tale finalità mediante l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio di una **Commissione per l'attuazione delle misure di semplificazione**, nonché il riordino dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione.

Inoltre il provvedimento delega il Governo ad adottare **decreti legislativi per la semplificazione e la codificazione entro 2 anni in diversi ambiti di materie**, quali le attività economiche, l'energia, l'edilizia e il governo del territorio, l'ambiente, l'acquisto di beni e servizi dalle p.a., l'innovazione digitale, il servizio civile e il soccorso alpino, la prevenzione della corruzione e la trasparenza nelle p.a., la giustizia tributaria e il sistema tributario e contabile dello Stato, l'ordinamento e il funzionamento del servizio sanitario.

Sono previsti criteri e principi generali volti, in gran parte, a dare attuazione a finalità di coordinamento, razionalizzazione, ricognizione, semplificazione, ampliamento dell'ambito delle attività liberamente esercitabili, monitoraggio del rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti. Sono dettati poi alcuni criteri specifici in materia di edilizia; governo del territorio; sportello unico delle attività produttive; acquisto di beni e servizi da parte delle p.a.; cittadinanza e innovazione digitale.

In diversi settori, ritenuti strategici dal Governo per le esigenze economiche e sociali nazionali, è prevista la **redazione di codici**, anche al solo scopo di operare un riordino della legislazione vigente.

Si prevede di assegnare il coordinamento delle attività di semplificazione e di codificazione ad un neo istituito Comitato interministeriale che si avvale di una Cabina di regia da istituire presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio.

L'esame del provvedimento è stato avviato lo scorso 18 settembre presso la I Commissione della Camera. Sul provvedimento è stato espresso parere negativo da parte della Conferenza unificata.

Nelle linee programmatiche in risposta alla raccomandazione del Consiglio Ecofin per quanto concerne la strategia della **digitalizzazione**, il Governo intende promuovere **l'integrazione delle tecnologie digitali nei processi decisionali**, attraverso una sempre maggiore interoperabilità delle soluzioni tecnologiche, un migliore utilizzo dei dati pubblici e l'adozione di standard comuni in termini di procedure e servizi forniti ai cittadini e alle imprese.

L'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche è tra i temi centrali degli ultimi anni, anche al fine di dare piena attuazione all'agenda digitale europea. Nella [Relazione 2018 del Team per la trasformazione digitale](#) nella pubblica

amministrazione si enucleano alcune raccomandazioni rivolte al Governo per proseguire lungo la strada tracciata in sede di programmazione: le raccomandazioni riguardano in particolare la *governance*, le risorse, il *procurement* dei servizi tecnologici per la p.a.

Nel marzo 2019 è stato approvato il [Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2019-2021](#) che ha definito le linee operative di sviluppo dell'informatica pubblica. Tra i requisiti strategici da soddisfare, viene considerato prioritario il principio del "digital by default", ovvero "digitale per definizione": le pubbliche amministrazioni devono fornire servizi digitali come opzione predefinita,

Sotto il profilo normativo, è stato oggetto di aggiornamento il codice dell'amministrazione digitale (CAD) nel cui ambito è stata, tra l'altro, istituita la figura del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale, chiamato ad operare fino al 2020.

In sede parlamentare è in corso di esame presso la I Commissione della Camera una proposta di legge volta a potenziare l'utilizzo della carta di identità elettronica (CIE) come strumento di accertamento dell'identità del cittadino e di accesso del cittadino stesso ai servizi in rete. Sotto altro profilo, la legge di bilancio 2019 ha dato la facoltà al Ministero dell'interno di stipulare convenzioni per la gestione e il rilascio della carta d'identità elettronica con soggetti dotati di determinati requisiti, nel limite di spesa di 750 mila euro a decorrere dal 2019. La medesima legge ha altresì autorizzato assunzioni a tempo indeterminato per il personale dell'Agenzia per l'Italia digitale. Disposizioni per lo sviluppo e la gestione dei servizi digitali della p.a. sono inoltre recate dal "decreto-legge crescita" (DL 34/2019). Infine, nel mese di giugno 2019, sono stati approvati dalla I Commissione atti di indirizzo che impegnano il Governo ad assumere ogni iniziativa per il completamento in tempi brevi dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr).

Per quanto riguarda le risorse umane, il Governo prevede di **assicurare le necessarie assunzioni in specifici comparti**. D'altra parte, si evidenzia la necessità di rivedere le dotazioni organiche, rafforzando gli strumenti a supporto della formazione continua del personale.

In particolare, d'intesa con le regioni dovrà essere avviato un piano di reclutamento straordinario di medici e infermieri. Sarà inoltre valorizzato il personale della difesa, delle forze di polizia e dei vigili del fuoco (si v., *infra*).

Su questo ultimo punto, si ricorda in particolare che l'art. 3 del D.L. 104/2019, attualmente all'esame del Parlamento per la conversione, provvede alla **rimodulazione degli stanziamenti** per la revisione dei ruoli e delle carriere delle Forze di polizia e delle Forze armate. Si tratta delle risorse stanziare nel fondo, istituito dall'articolo 35 del D.L. n. 113/2018, per l'adozione di provvedimenti normativi volti a correggere ed integrare il decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 94 e il decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, con i quali si è provveduto,

rispettivamente, al **riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate**, nonché del personale delle **Forze di polizia** (Polizia di Stato; Arma dei carabinieri; Corpo della Guardia di finanza; Corpo di polizia penitenziaria).

In data 30 settembre 2019 il Governo ha trasmesso lo schema di decreto legislativo recante **disposizioni integrative e correttive** al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, per il parere delle Commissioni parlamentari competenti ([A.G. 119](#)).

Infine, il Governo intende rivolgere una attenzione particolare al tema dell'inclusione e della **tutela e partecipazione dei disabili ai processi organizzativi** e operativi.

Politiche infrastrutturali

Con riferimento alla **Raccomandazione n. 3** del Consiglio – che chiede all'Italia di accrescere, tra l'altro, gli investimenti materiali e immateriali (ricerca, innovazione e qualità delle infrastrutture) e di aumentare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali, tenendo conto delle disparità regionali – la NADEF evidenzia che con il prossimo disegno di legge di bilancio il Governo intende avviare un piano pluriennale che, attraverso l'attivazione di investimenti privati e pubblici, favorisca la transizione dell'economia italiana verso un modello di crescita sostenibile, inclusiva ed equa, in linea con il *Green new deal* europeo, mettendo in atto politiche di **intervento infrastrutturale** e azioni di **potenziamento dell'innovazione** che valorizzino le potenzialità del sistema produttivo.

In tale contesto, il Governo precisa che saranno introdotti **due nuovi fondi di investimento**, assegnati a Stato e Enti territoriali, per un ammontare complessivo di 50 miliardi su un orizzonte di 15 anni, che si affiancheranno e daranno continuità ai fondi costituiti con le ultime tre leggi di bilancio.

Le risorse saranno assegnate per attivare – nell'ambito del *Green New Deal* – **progetti di rigenerazione urbana**, di **riconversione energetica** e di incentivo all'utilizzo di **fonti rinnovabili**. Nella NADEF si precisa che tale impegno non sarà comunque perseguito a discapito della realizzazione degli interventi necessari alla tutela del territorio e alla difesa della biodiversità e di quelli relativi alle reti di comunicazione e di connessione, senza i quali l'innovazione non potrebbe svilupparsi.

La legge di bilancio per il 2017 (legge n. 232/2016, articolo 1, comma 140) ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, il **[Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale](#)**, per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese in determinati settori di spesa, tra cui i trasporti, le infrastrutture, la ricerca, la difesa

del suolo, l'edilizia pubblica, la riqualificazione urbana. A tali finalità sono stati destinati oltre 47 miliardi di euro in un orizzonte temporale venticinquennale. La legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017, articolo 1, commi 1072-1075) ha rifinanziato il Fondo investimenti per oltre 36 miliardi dal 2018 al 2033. La legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018, articolo 1, comma 95) ha istituito, poi, un Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese, con una dotazione complessiva di circa 49,7 miliardi di euro per gli anni dal 2019 al 2033. Si ricorda altresì che la legge di bilancio 2019 ha istituito un Fondo per gli investimenti degli enti territoriali (articolo 1, commi 122, 123 e 126), con una dotazione di oltre 36 miliardi dal 2019 al 2034.

In materia di promozione dello sviluppo infrastrutturale, si ricorda, inoltre, che la legge di bilancio 2019 ha previsto l'istituzione di una Struttura di missione, denominata "**InvestItalia**", che opera alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei ministri e svolge compiti, tra gli altri, di analisi e valutazione di programmi di investimento riguardanti le infrastrutture materiali e immateriali (comma 179). La Struttura di missione, che intende contribuire al rilancio degli investimenti pubblici, delinea il quadro organizzativo per rendere maggiormente efficace anche l'attività della Cabina di regia "**Strategia Italia**" prevista dall'articolo 40 del D.L. 109/2018 (e istituita con DPCM 15 febbraio 2019). La Struttura di missione InvestItalia è stata istituita con [DPCM 15 febbraio 2019](#).

L'obiettivo del Governo è creare un sistema moderno, integrato e sicuro che tenga conto dei connessi impatti sociali ed ambientali, che migliori drasticamente il potenziale produttivo del Sud e che sostenga la ripresa delle zone colpite da eventi sismici.

Al fine di rilanciare gli investimenti (pubblici e privati), è obiettivo del Governo introdurre, nel rispetto delle direttive europee, strumenti di flessibilità e di semplificazione, **intervenendo sulle disposizioni del Codice dei contratti pubblici** (D.Lgs. 50/2017).

Si annuncia, in particolare, che le modifiche apportate con il recente decreto 'Sblocca Cantieri' (D.L. 32/2019) saranno oggetto di un costante monitoraggio, per **introdurre correttivi o integrazioni**, al fine di accelerare gli interventi programmati e in corso di realizzazione, contrastando, comunque, in ogni fase del procedimento, la corruzione e il pericolo di infiltrazioni della criminalità organizzata.

La legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018, articolo 1, comma 912) aveva introdotto, nelle more di una complessiva revisione del Codice dei contratti pubblici, fino al 31 dicembre 2019, una deroga alle procedure di affidamento dei contratti di lavori sotto soglia europea, disciplinate dall'art. 36 del Codice dei contratti pubblici, al fine di prevedere l'affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e la procedura negoziata per lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro.

Successivamente, il D.L. 32/2019 (articolo 1) ha abrogato il comma 912 della legge di bilancio 2019 e, contestualmente, ha introdotto la sospensione

sperimentale dell'efficacia di alcune disposizioni in materia di appalti pubblici e di economia circolare.

Si ricorda, in proposito, che il precedente Governo aveva assunto iniziative finalizzate ad operare una complessiva riforma della disciplina degli appalti pubblici. Nel solco di tali iniziative, al Senato, nella seduta del 30 ottobre 2018, è stata avviata un'indagine conoscitiva sull'applicazione del Codice dei contratti pubblici. Nel corso del 2019, il precedente Governo ha poi presentato al Senato un disegno di legge recante "Delega al Governo per la semplificazione, la razionalizzazione, il riordino, il coordinamento e l'integrazione della normativa in materia di contratti pubblici" (A.S. 1162). L'esame di tale disegno di legge non è ancora iniziato.

Infrastrutture e opere pubbliche

In materia di **opere pubbliche**, la NADEF segnala che, nell'ambito delle iniziative di promozione e attuazione di piani e programmi di investimento infrastrutturale, sono stati definiti con il DPCM 15 aprile 2019 gli aspetti organizzativi e funzionali della **Centrale per la progettazione di beni ed edifici pubblici** (istituita dai commi da 162 a 170 della legge di bilancio 2019), collocata presso l'Agenzia del Demanio. Il Governo intende urgentemente rendere operativa la Centrale, diffonderne la conoscenza presso le Amministrazioni locali e regionali e verificarne in seguito l'incisività e i risultati conseguiti.

La legge di bilancio 2019 ha previsto (ai commi da 162 a 170) l'istituzione di una **Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici**, di cui possono avvalersi le amministrazioni centrali e gli enti territoriali e per la quale sono previste misure per un efficace coordinamento con le attività di InvestItalia.

Il Governo manifesta, inoltre, l'intenzione accelerare l'attuazione delle recenti delibere del CIPE (adottate, principalmente, nella [seduta del 24 luglio 2019](#) e nella [seduta del 1° agosto 2019](#)) in materia di infrastrutture e considera, tra l'altro, prioritario il piano per la **manutenzione straordinaria dei ponti, viadotti e gallerie** previsto nell'aggiornamento del Contratto di programma 2016-2020 fra MIT e ANAS (36 miliardi di euro di investimenti).

Con il [decreto interministeriale MIT-MEF n. 588 del 27 dicembre 2017](#) è stato approvato il Contratto di Programma 2016 – 2020 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'ANAS S.p.A., sottoscritto in data 21 dicembre 2017, recependo le prescrizioni indicate nella [delibera CIPE n. 65 del 7 agosto 2017](#) – di approvazione dello schema di contratto – che ha recepito, a sua volta, le osservazioni di cui al parere NARS n. 3 del 4 agosto 2017.

Nella seduta del 24 luglio 2019 il CIPE ha approvato l'aggiornamento del Contratto di Programma di ANAS 2016-2020 (CdP), il quale prevede ora complessivamente 36 miliardi di investimenti (inclusi i 2,9 miliardi della legge 145/2018 e i 3,2 miliardi di produzione residua di interventi in fase di attivazione

e in corso di esecuzione), di cui 31,2 miliardi finanziati e 4,7 miliardi da finanziare. L'aggiornamento prevede risorse aggiuntive da allocare per circa 12,5 miliardi di euro e include un piano per la manutenzione straordinaria di ponti, viadotti e gallerie per 2,7 miliardi di euro.

È intenzione, poi, del Governo investire sul **miglioramento della rete stradale statale**, con particolare riferimento alle strade di interesse nazionale, al fine di garantire una **maggiore sicurezza nella circolazione** e una maggiore funzionalità delle strade.

La NADEF sottolinea che il Governo assicurerà anche gli interventi necessari a garantire la **viabilità nelle aree interne e delle zone colpite dal terremoto del 2016**, al fine di supportare la ripresa economica delle stesse zone.

Dovrà essere assicurato un costante intervento di manutenzione ordinaria e straordinaria della rete stradale di competenza dell'ANAS che sarà soggetta a valutazione, da parte dei competenti uffici del Ministero, sulla performance organizzativa e funzionale dei servizi resi agli utenti.

Si ricorda che con il [D.P.C.M. 20 febbraio 2018](#) è stata approvata la revisione della rete stradale limitatamente alle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Toscana e Umbria che ha previsto la riclassificazione di 3.601,024 km e la declassificazione di 592,424 km; successivamente, sono stati presentati due schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recanti la revisione delle reti stradali di interesse nazionale e regionale ricadenti, rispettivamente, nella regione Piemonte e nelle regioni Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Veneto ([Atto del Governo n. 91](#) e [Atto del Governo n. 92](#)).

Si ricorda, inoltre, che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha sottolineato nel corso di una interrogazione al Senato (interrogazione 3-00668) che "il decreto del Presidente del Consiglio del 21 luglio 2017, in applicazione dell'articolo 1, comma 140, della legge di stabilità del 2016, ha stanziato nel Fondo infrastrutture 440 milioni destinati a interventi di riclassificazione della rete stradale. Successivamente, nel 2018 (con il D.P.C.M. 28 novembre 2018) il Fondo è stato ulteriormente rifinanziato per oltre 640 milioni di euro. Ad oggi, quindi, per gli investimenti sui tratti stradali trasferiti dalle Regioni ad ANAS sono stanziati risorse pari ad oltre un miliardo di euro".

In tale contesto, rappresenta un impegno del Governo procedere alla revisione del sistema delle **concessioni autostradali**, al fine di garantire la maggiore trasparenza, la competitività tra gli operatori anche al fine di perseguire il corretto equilibrio tra l'interesse pubblico e l'interesse imprenditoriale, nonché il costante miglioramento del servizio per gli utenti, alla luce anche delle delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Trasporto ferroviario e stradale e mobilità sostenibile

Nella NADEF il Governo considera **prioritari gli investimenti sulla rete ferroviaria** inclusi nell'**aggiornamento del Contratto di Programma di RFI per il 2017-2021**, in quanto aventi l'obiettivo di realizzare un

programma di intermodalità integrato per rendere il sistema ferroviario un punto di collegamento tra i porti e gli aeroporti.

Si ricorda in proposito che il Contratto di Programma RFI - parte Investimenti 2017-2021 tra MIT ed RFI S.p.A., è stato sottoscritto da RFI S.p.A. il 20 dicembre 2018 e dal Ministero delle infrastrutture e Trasporti il 28 gennaio 2019 ed è divenuto operativo dal 9 maggio 2019 con la registrazione alla Corte dei Conti del decreto ministeriale MIT-MEF n. 87 del 7 marzo 2019 di approvazione del Contratto. L'aggiornamento 2018/2019 del Contratto di programma 2017-2021, in corso di predisposizione, dovrà essere sottoposto al parere delle competenti Commissioni parlamentari ai sensi dell'art. 3, comma 2, del vigente Contratto 2017-2021, e riassumerà le modifiche intervenute nel portafoglio degli investimenti derivanti dalla destinazione di nuove risorse e dalle riduzioni delle stesse in tale periodo.

Il Governo considera inoltre fondamentale l'accesso ai finanziamenti europei per la realizzazione degli investimenti infrastrutturali, in particolare per l'ulteriore sviluppo delle reti di trasporto transeuropee (TEN-T), concentrandosi su progetti transfrontalieri ad alto valore aggiunto.

Si ricorda in proposito che nel "Corridoio Mediterraneo" delle reti TEN-T è collocata la tratta ferroviaria Torino-Lione, mentre nell'ambito del Corridoio Reno-Alpi rientra il completamento a sud del progetto svizzero Alptransit, nell'ambito del quale rientra tra l'altro il nodo di Genova nonché la linea ferroviaria del Terzo Valico del Giovi che è in corso di realizzazione. Tali interventi sono inseriti nel Contratto di programma, parte Investimenti, tra MIT e RFI 2017-2021.

Si prevedono inoltre **interventi a favore dello sviluppo delle infrastrutture di trasporto delle Regioni del Sud**, attraverso il Programma Operativo Nazionale Infrastrutture e Reti 2014-2020, cofinanziato con risorse FESR per il **potenziamento delle reti ferroviarie, dei collegamenti di ultimo miglio a porti e aeroporti, della mobilità sostenibile e degli ITS**. Tra questi vengono citati i progetti in corso sugli itinerari **Napoli-Bari e Messina-Catania-Palermo** nell'ambito delle direttrici prioritarie di sviluppo della rete centrale TEN-T.

In questo contesto si prevede anche **l'attuazione del Programma Connecting Europe Facility (CEF)**, che consente sinergie tra i settori dei trasporti, dell'energia e del digitale, nonché la **necessità di promuovere azioni intersettoriali** che consentano l'intervento in ambiti quali **la mobilità connessa e automatizzata** o a favore dell'**adozione di carburanti alternativi**.

In materia di **trasporto pubblico locale**, il Governo intende sostenere la mobilità locale e urbana attraverso adeguati **investimenti per il trasporto rapido di massa e per il rinnovo del parco autobus**, anche con risorse per contribuire alla sostituzione dei mezzi pubblici allo scopo di incentivare la sicurezza dei trasporti e **diminuire le emissioni di CO₂**.

La **mobilità sostenibile** e la rigenerazione delle città sono altresì citate nel quadro della **strategia energetica e ambientale** del *'Green New Deal'* nel cui ambito il Governo sta provvedendo alla predisposizione della Strategia di lungo termine per la riduzione dei gas a effetto serra al 2050 che individuerà diversi percorsi di decarbonizzazione.

Con riferimento alla mobilità sostenibile nel **DEF 2019** si prevedeva che una quota del Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese, istituito dalla legge di bilancio per il 2019 (l. n. 145 del 2018, articolo 1, commi 95, 96, 98 e 105), la cui dotazione complessiva è di 43,6 miliardi per gli anni dal 2019 al 2033, dovesse essere destinata **alla realizzazione, sviluppo e sicurezza di sistemi di trasporto pubblico di massa**.

Il DEF 2019 individuava come priorità la sicurezza delle infrastrutture, la promozione del trasporto ferroviario regionale e dell'intermodalità, la mobilità sostenibile e la riduzione del numero di vittime della strada. A tale ultimo riguardo, si ricorda che è all'esame dell'Assemblea della Camera il testo unificato delle **proposte di legge** (A.C. 24 e abb.) aventi ad oggetto numerose **modifiche al Codice della strada**, nell'ambito del quale sono previsti anche interventi per la sicurezza stradale.

Nell'ambito della riduzione e semplificazione degli adempimenti e degli oneri amministrativi a carico dei cittadini si inserisce la **priorità nel settore della motorizzazione di dare attuazione al documento unico di circolazione**.

Si ricorda che l'entrata in vigore del documento unico di circolazione e di proprietà è stata differita al **1° gennaio 2020** dall'art. 1, co. 1135 della legge di bilancio 2019 (legge n. 145 del 2018). Con il decreto del Presidente della Repubblica n.144 del 2018 sono state emanate le disposizioni di coordinamento relative al Regolamento di attuazione del Codice della strada, riferite al documento unico, e con decreto prot. n. 72 del 13 marzo 2019 della DG Motorizzazione del MIT è stato approvato il modello unificato di istanza per il rilascio del documento.

Trasporto aereo

Nel settore del **trasporto aereo** si annuncia l'intenzione del Governo di procedere all'**aggiornamento del piano nazionale aeroporti**, anche con riferimento alle **azioni per il rilancio e l'implementazione del settore cargo**.

Dal punto di vista regolatorio, l’Autorità di Regolazione dei Trasporti dovrà svolgere, in base alle nuove prescrizioni della legge europea 2018 (legge n. 37 del 2019), le funzioni di autorità nazionale di vigilanza anche con riferimento ai **modelli tariffari** per la fissazione dei diritti aeroportuali negli scali di **Roma Fiumicino, Roma Ciampino, Milano Linate, Milano Malpensa e Venezia** (c.d. aeroporti con contratti di programma ‘in deroga’).

Si ricorda che l’Autorità dei Trasporti ha avviato ad agosto 2019 una consultazione pubblica sul proprio schema di atto di regolazione che definisce i nuovi modelli di regolazione dei diritti aeroportuali, che prevede appunto un modello unico per tutti gli aeroporti con traffico pari o superiore al milione di passeggeri, ivi compresi quelli di Roma, Milano e Venezia, attualmente in deroga. Il termine per il procedimento è fissato al 20 dicembre 2019.

Trasporto marittimo e logistica

In materia di **trasporto marittimo**, il Governo intende **attuare la riforma delle Autorità di sistema portuale**, prevedendo **strumenti operativi di coordinamento** tra le autorità stesse, e ritiene necessario **disciplinare il sistema delle concessioni portuali** per garantire la massima trasparenza e competitività.

In proposito si ricorda che la riforma delle Autorità portuali è stata realizzata nella XVII legislatura con i decreti legislativi n. 169/2016 e con il decreto correttivo n. 232 del 2017, che hanno istituito 15 **nuove Autorità di Sistema Portuale**, poi divenute 16 con lo sdoppiamento dell’Autorità dello Stretto in due Autorità, con il decreto legge n. 119/2018.

Nell’ambito delle **politiche per ridurre i divari territoriali** e nell’ambito della riorganizzazione delle **politiche di coesione** per “grandi missioni”, il Governo include il **pivot mediterraneo**, attraverso gli **investimenti sulla logistica marittima** e gli ecosistemi imprenditoriali, anche con il **rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES)**.

Governo del territorio, rigenerazione urbana, riduzione del consumo di suolo, edilizia

È intendimento del Governo intervenire sul **Testo unico dell’edilizia** (D.P.R. 380/2001), al fine di razionalizzare, semplificare e sistematizzare la disciplina attinente all’edilizia, alla sicurezza e alla sostenibilità ambientale delle costruzioni, nonché per favorire i processi di **riduzione del consumo del suolo** e di **rigenerazione urbana**.

Si ricorda che presso la VIII Commissione (ambiente) della Camera è in corso l’esame in sede referente di alcuni progetti di legge (A.C. 113 e A.C. 1872) recanti **principi generali in materia di rigenerazione urbana** e recupero del

patrimonio edilizio nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche.

Con riferimento al tema del **contenimento del consumo di suolo**, risultano all'esame delle Commissioni riunite 9^a agricoltura e 13^a territorio, ambiente, beni ambientali del Senato diversi disegni di legge di iniziativa parlamentare (A.S.86 e abbinati), i quali recano anche norme in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate. Nel corso dell'esame le Commissioni hanno proceduto ad un ciclo di audizioni informali durante le quali i soggetti auditi hanno depositato [documenti e memorie](#).

Per le medesime finalità di promozione dei processi di riduzione del consumo del suolo e di rigenerazione urbana e nel quadro delle competenze definite dal Titolo V della Costituzione, il Governo ritiene opportuno assumere **iniziative anche relativamente alle materie dell'urbanistica e del governo del territorio**.

In tale ambito, il D.L. 32/2019 (articoli 3 e 5) ha novellato in più punti il D.P.R. n. 380/2001, principalmente in materia di distanze tra fabbricati, di ricostruzioni e demolizioni, di interventi in zone sismiche, di rigenerazione urbana e riqualificazione del patrimonio edilizio e delle aree urbane degradate e di riduzione del consumo di suolo.

Si ricorda altresì che ad opera del precedente Governo è stato presentato un disegno di legge recante deleghe al Governo in materia di semplificazione e codificazione (A.C. 1812), in corso di esame presso la Commissione affari costituzionali della Camera, in cui si prevedono, tra l'altro, interventi di semplificazione e codificazione normativa nei settori dell'edilizia, del governo del territorio, dell'ambiente e dell'acquisto di beni e servizi dalle P.A..

Il Governo, inoltre, intende investire nella **riqualificazione urbana** e nel recupero del patrimonio immobiliare esistente intervenendo a sostegno delle categorie sociali più svantaggiate nell'accesso all'abitazione.

Si ricorda che nel corso della XVI legislatura con i cosiddetti "[piani casa](#)" e "[piani città](#)", avviati con l'art. 5 del D.L. 70/2011 e con l'art. 12 del D.L. 83/2012, sono stati introdotti, rispettivamente, una normativa nazionale quadro per la riqualificazione delle aree urbane degradate e una procedura per il finanziamento di contratti di valorizzazione urbana proposti dai Comuni e selezionati da un'apposita Cabina di regia.

Si ricorda, inoltre, che i commi 431-434 della legge di stabilità 2015 (L. 190/2014), hanno previsto la predisposizione e il finanziamento (per un importo di 200 milioni di euro nel triennio 2015-2017) di un Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate nel cui ambito i comuni elaborano progetti di riqualificazione costituiti da un insieme coordinato di interventi diretti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto socio-ambientale. Ulteriori finanziamenti, diretti ai programmi e piani citati, sono

stati disposti dalle leggi di bilancio 2017 e 2018. Per un approfondimento si rinvia alla scheda *web* "[Urbanistica](#)" tratta dal dossier di inizio della XVIII legislatura.

Anche la legge di bilancio 2019 (art. 1, commi 134-138 della legge n. 145/2018), al fine di fronteggiare le situazioni di dissesto e rischio idrogeologico del territorio nazionale, ha previsto l'attribuzione, per il periodo 2021-2033, di contributi alle regioni a statuto ordinario e ai comuni, per un importo complessivo di 8,1 miliardi di euro, per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, mentre il comma 100 della stessa legge ha introdotto disposizioni volte a favorire il completamento dei programmi di riqualificazione urbana (PRiU) di cui al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 9 settembre 2015.

È intendimento del Governo avviare inoltre un piano per il recupero, l'ammodernamento e la ristrutturazione ordinaria e straordinaria di immobili di **edilizia residenziale pubblica**, individuando risorse da trasferire agli enti territoriali competenti.

Ulteriore obiettivo perseguito dal Governo è, infine, quello di **contrastare incisivamente il fenomeno dell'abusivismo edilizio**, predisponendo un'apposita banca dati nazionale e avviando, anche tramite accordi tra le amministrazioni centrali e territoriali, una ripartizione di risorse per la demolizione delle opere abusive.

3.4. Raccomandazione IV - Giustizia



Raccomandazione n. 4: Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già all'esame del legislatore; migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.

Giustizia civile e ordinamento della magistratura

Tra le [Raccomandazioni del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia](#), del 5 giugno 2019 (COM(2019) 512 final), la **Raccomandazione n. 4**, riprendendo parzialmente il contenuto di quella relativa all'anno precedente, segnala la necessità di adottare provvedimenti volti a:

- ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio;
- razionalizzare le norme di disciplina procedurale ponendo in particolare l'accento sui regimi di insolvenza.

In particolare il Consiglio, pur riconoscendo che le riforme adottate negli anni precedenti cominciano a incidere positivamente sulla durata dei processi, sottolinea la necessità di garantire un funzionamento più efficiente dei tribunali, tramite in particolare la semplificazione della procedura civile, la razionalizzazione del filtro di inammissibilità per gli appelli al giudice di secondo grado e la copertura dei numerosi posti vacanti per il personale amministrativo. Inoltre il Consiglio evidenzia alcune criticità relative alla Corte di Cassazione con particolare riguardo all'efficienza della sezione tributaria della stessa.

In risposta alle suddette osservazioni, nella **Nota di aggiornamento del DEF 2019**, il Governo sottolinea l'indifferibilità di una **riforma integrata della giustizia** che renda la stessa più efficiente ed efficace, e pone come obiettivo prioritario la **riduzione della durata dei processi**.

In particolare, ribadendo quanto già espresso nel PNR 2019, la Nota individua i principali filoni di intervento dell'azione riformatrice evidenziando che:

- la riforma del **rito civile** dovrebbe essere imperniata sulla semplificazione del processo civile monocratico tramite l'individuazione di un **unico rito semplificato**;
- analoghi meccanismi semplificatori dovrebbero essere introdotti per le cause riservate alla decisione del tribunale in composizione collegiale e per i giudizi dinanzi al giudice di pace e di secondo grado;

- la riforma dovrebbe inoltre investire gli istituti della **mediazione obbligatoria e della negoziazione assistita** oltre alla disciplina del procedimento notificatorio, al fine di semplificarlo e accelerarlo.

Oggetto di riforma, nelle intenzioni governative, dovrebbero inoltre essere:

- **l'ordinamento della magistratura** con l'introduzione di modifiche relative all'accesso alla magistratura, al sistema degli illeciti disciplinari e delle incompatibilità dei magistrati, a quello delle valutazioni di professionalità e al conferimento degli incarichi; l'introduzione di una dotazione flessibile di magistrati a livello distrettuale, anche per far fronte a situazioni di criticità gestionale degli uffici stessi;
- **l'eleggibilità e il ricollocamento** in ruolo dei **magistrati** in occasione di **elezioni politiche** e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo;
- **il sistema elettorale del CSM** e delle norme che incidono sulla sua costituzione e sul suo funzionamento.

Ai fini della maggiore efficienza del processo la Nota ribadisce l'importanza del tema del rafforzamento della **digitalizzazione del processo civile e penale** e della messa in sicurezza dei sistemi.

La Nota ricorda che il Ministero della giustizia sta proseguendo la digitalizzazione del processo civile presso il giudice di pace e l'avvio in Cassazione. Per i dati aggiornati a maggio 2019 si rinvia al seguente indirizzo: http://pst.giustizia.it/PST/resources/cms/documents/PCT_Stato_arte_sintetico_31_maggio_2019.pdf

Riprendendo quanto contenuto nella Raccomandazione, il Governo richiama inoltre la centralità del tema del **diritto della crisi di impresa**. Come è noto, infatti, è stato approvato a gennaio 2019 il decreto legislativo n. 14 di attuazione della delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza (legge n. 155 del 2017). Nella Nota si specifica che è in corso di elaborazione il primo decreto correttivo della riforma.

Il D.lgs n.14 del 2019 contiene il nuovo "Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza" le cui disposizioni entreranno in vigore decorsi 18 mesi dalla data di pubblicazione del decreto, e dunque il 14 agosto 2020, tranne che per talune specifiche norme la cui data di entrata in vigore è stata invece fissata al trentesimo giorno successivo alla data di pubblicazione (16 marzo 2019). Si ricorda che il Parlamento ha approvato la legge n. 20 del 2019, volta a consentire al Governo di adottare decreti legislativi integrativi e correttivi dei decreti emanati in attuazione della delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, di cui alla legge 19 ottobre 2017, n.155.

Giustizia penale e corruzione

La Raccomandazione n. 4 sollecita l'Italia a migliorare le politiche anticorruzione e a riformare le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.

Rispetto a quanto evidenziato nelle Raccomandazioni del 2018, il Consiglio riconosce i progressi compiuti dall'Italia per migliorare il quadro anticorruzione, anche mediante la migliore protezione dei dipendenti che segnalano illeciti (i *whistleblower*), il rafforzamento del ruolo dell'autorità nazionale anticorruzione e l'approvazione della nuova legge anticorruzione n. 3 del 2019, che inasprisce le pene per i delitti di corruzione, estende a tali casi tecniche investigative speciali sotto copertura, rafforza la deterrenza tramite l'interdizione perpetua dai pubblici uffici o l'incapacità in perpetuo di contrattare con la pubblica amministrazione per gli autori di atti di corruzione.

Per restituire effettività all'azione di accertamento e repressione dei reati il Consiglio fa riferimento altresì alla realizzata riforma dell'istituto della prescrizione, la cui entrata in vigore è prevista a partire dal 1 gennaio 2020, che sospende definitivamente la decorrenza della prescrizione dopo la sentenza di condanna di primo grado.

Come è noto la riforma dell'istituto della prescrizione è contenuta nella citata legge n. 3 del 2019 (c.d. Spazzacorrotti), attraverso la modifica degli articoli 158, 159 e 160 del codice penale. L'entrata in vigore della riforma della prescrizione è fissata al 1° gennaio 2020.

Tuttavia il Consiglio sottolinea, al fine di rendere davvero efficiente l'azione di contrasto alla corruzione, la necessità di procedere ad una riforma del processo penale, volta a ridurre la durata dei procedimenti penali e a razionalizzare il sistema di appello per evitare abusi dei contenziosi. Segnala infine alcune lacune nel perseguimento di reati specifici, quali l'appropriazione indebita di denaro pubblico.

Nella **Nota di aggiornamento del DEF 2019**, il Governo ribadisce l'impegno in direzione di una **riforma del processo penale** volta ad assicurare la ragionevole durata del processo e recuperare l'efficienza del sistema nelle regole del "giusto processo".

Al riguardo nella Nota si fa riferimento a diverse misure quali: la riattivazione o la rimodulazione di meccanismi processuali deflattivi; l'introduzione dello strumento telematico per il deposito degli atti, per le comunicazioni e per le notificazioni a persona diversa dall'imputato; alla revisione della disciplina riguardante le notificazioni, le indagini e l'udienza preliminare, i riti alternativi, la celebrazione del dibattimento e le impugnazioni.

Con riferimento al **contrasto alla criminalità** e alla persecuzione dei reati, il Governo ricorda l'approvazione della legge n. 69 del 2019 (c.d. 'Codice rosso') contenente disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere e preannuncia la presentazione alle Camere di un disegno di legge mira alla delimitazione della categoria dei reati di pericolo contro la salute e la rivisitazione del sistema sanzionatorio delle frodi alimentari.

Sistema penitenziario

Infine la Nota fa riferimento alla necessità di intervenire in merito alle condizioni e il funzionamento del **sistema penitenziario**, per superare le carenze strutturali delle carceri, in particolare tramite la razionalizzazione e modernizzazione del patrimonio demaniale in uso all'Amministrazione penitenziaria. Al riguardo il Governo ricorda le specifiche misure in materia di edilizia penitenziaria contenute nel decreto legge 135 del 2018, volte a far fronte all'emergenza determinata dal progressivo sovraffollamento delle strutture carcerarie e a consentire una più celere attuazione del piano di **edilizia penitenziaria** in corso.

Più nel dettaglio si ricorda che l'art. 7 del DL 135 del 2018, convertito, con modificazioni dalla legge n.12 del 2019, assegna, per un biennio (dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2020), al personale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) anche le seguenti ulteriori funzioni:

- l'effettuazione di progetti e perizie per la ristrutturazione e la manutenzione anche straordinaria degli immobili in uso governativo all'amministrazione penitenziaria, nonché per la realizzazione di nuove strutture carcerarie;
- la gestione delle procedure di affidamento dei suddetti interventi e di quelle di formazione dei contratti e di esecuzione degli stessi;
- l'individuazione di immobili, nella disponibilità dello Stato o di enti pubblici territoriali e non territoriali, dismessi e idonei alla riconversione, alla permuta, alla costituzione di diritti reali sugli immobili in favore di terzi al fine della loro valorizzazione per la realizzazione di strutture carcerarie.

3.5. Raccomandazione V - Banche e credito



Raccomandazione n. 5: Favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolare per le banche di piccole e medie dimensioni, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista; migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative.

Sistema bancario e accesso al credito delle PMI

La **Raccomandazione n. 5** della Commissione UE prevede che sia favorita la **ristrutturazione dei bilanci delle banche**, in particolare quelle banche di **piccole e medie dimensioni**, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista.

Dall'altro lato si raccomanda all'Italia di **migliorare il finanziamento non bancario** per le **piccole imprese innovative**.

Il Governo intende sostenere il completo **risanamento del sistema bancario**, rafforzare le tutele per i risparmiatori e stimolare i **canali di finanziamento** delle imprese alternativi a quello bancario.

Considerando che gli enti creditizi hanno dismesso una quota rilevante dei crediti in sofferenza e che il tasso di deterioramento del credito è sceso ai livelli pre-crisi, con riferimento alla prima linea programmatica, viene segnalato che sta per diventare operativo il **Fondo della Società di Gestione Attività (SGA)**, controllata dal MEF, che interverrà **acquistando importi rilevanti di crediti deteriorati** (fra i 2 miliardi e i 4 miliardi) contribuendo a ridurre ulteriormente il peso nell'attivo delle banche. Un ulteriore fattore di rafforzamento del sistema viene identificato nella **conclusione del processo di riforma del credito cooperativo**.

Per quanto riguarda la **tutela dei risparmiatori**, è stata data attuazione al Fondo Indennizzo Risparmatori (FIR), previsto dalla Legge di bilancio per il 2019 e successivamente modificato dal decreto legge n. 34 del 2019, per risarcire i risparmiatori coinvolti in modo non pienamente consapevole nell'acquisto di strumenti finanziari emessi da banche successivamente poste in liquidazione.

Tra le misure dirette a **stimolare la finanza alternativa** rispetto al credito bancario, sollecitate nella raccomandazione della Commissione,

vengono elencate specifiche misure adottate con il decreto legge n. 34 del 2019:

- l'accesso semplificato al **Fondo di garanzia** destinato alla copertura dei finanziamenti erogati a medie imprese per investimenti in beni materiali;
- il rafforzamento dei contributi all'acquisto di beni strumentali (cd. "**Nuova Sabatini**");
- la reintroduzione della maggiorazione dell'aliquota relativa all'ammortamento per l'acquisto di beni strumentali (cd. "**super-ammortamento**");
- l'introduzione delle **Società di investimento semplice** (SIS), organismi di investimento collettivo del risparmio che possono destinare i fondi raccolti esclusivamente a piccole e medie imprese non quotate;
- l'introduzione di misure volte ad agevolare la crescita e l'aggregazione di imprese.

Fra i fattori di sviluppo per l'accesso al credito da parte delle PMI vengono segnalati anche agli **accordi istituzionali con la Banca europea degli investimenti**.

3.6. Altre aree di riforma

Immigrazione. Sicurezza e ordine pubblico

La Parte IV.2 ("Principali iniziative in risposta alle raccomandazioni UE") della Nota di aggiornamento de DEF 2019 reca l'indicazione di alcune "altre aree di riforma".

Tra queste figurano:

- immigrazione;
- sicurezza ed ordine pubblico;
- riforme costituzionali e autonomia differenziata.

Immigrazione

Sono enunciate, in tale sezione, alcune "linee programmatiche".

Si pone in risalto l'esigenza, definita indispensabile, di migliorare la gestione dei flussi migratori, anche attraverso una **riforma del Regolamento di Dublino**.

L'approccio da seguire, circa la gestione dei flussi, è prospettato come "strutturale", lungo una duplice falsariga da percorrere con una "normativa organica", sia di lotta al traffico illegale di persone e all'immigrazione clandestina sia di "drastico" miglioramento dell'efficacia delle politiche di integrazione.

L'espressione 'Regolamento di Dublino' designa il regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (cd. regolamento Dublino III), entrato in vigore il 1° gennaio 2014 (che ha apportato una serie di modifiche sostanziali al precedente regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, cd. regolamento Dublino II; il cd. Dublino I risale agli anni Novanta).

Il regolamento stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello "Stato membro competente" per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide.

In base al regolamento, la responsabilità dell'esame di una domanda incombe principalmente allo Stato membro che ha svolto il ruolo maggiore relativamente all'ingresso o al soggiorno del richiedente.

La riforma del sistema europeo comune di asilo (CEAS) è tema di dibattito delle Istituzioni europee, fin dalla pubblicazione, nel maggio 2015, dell'Agenda europea sulla migrazione, documento strategico della Commissione europea.

Per un aggiornamento in vista della riunione del Consiglio "Giustizia e affari interni" (composto dai ministri della giustizia e degli affari interni di tutti gli Stati membri dell'Unione europea) del 7 e 9 ottobre 2019, cfr. l'apposito [dossier](#) dei Servizi di documentazione di Senato e Camera dei deputati.

Sicurezza e ordine pubblico

È preannunciata, al riguardo, una "**rivisitazione**" del **decreto-legge n. 53 del 2019** recante "Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica" (cd. 'decreto sicurezza *bis*', in quanto ha fatto seguito al decreto-legge n. 113 del 2018, anch'esso in tema di immigrazione e sicurezza pubblica) "alla luce delle osservazioni formulate dal Presidente della Repubblica".

Il riferimento è alla [lettera](#) che il Presidente della Repubblica - contestualmente alla promulgazione della legge di conversione del citato decreto-legge n. 53 - ha inviato l'8 agosto 2019 ai Presidenti del Senato, della Camera dei deputati, del Consiglio dei ministri.

Sotto altro profilo, è preannunciata una "massima attenzione" al personale delle Forze di polizia e al personale civile dell'amministrazione dell'Interno, al fine di garantire la piena attuazione delle politiche di sicurezza, valorizzando le rispettive professionalità nonché la formazione e l'aggiornamento professionale.

In tema di Forze di polizia, il 1° ottobre 2019 è stato trasmesso al Parlamento l'atto del Governo n. 117, "Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive, a norma dell'articolo 1, commi 2, lettera *b*), 3 e 4, della legge 1° dicembre 2018, n. 132, al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»".

Le riforme costituzionali e l'autonomia differenziata

Riforme costituzionali

Nella parte "altre riforme" si richiama il tema delle riforme costituzionali e dell'autonomia differenziata.

Relativamente alle riforme costituzionali, sono enunciate alcune "linee programmatiche". Si richiamano in particolare:

- una imminente conclusione dell'iter di revisione costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari;
- l'iniziativa di riforma dei requisiti di elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- l'introduzione di istituti che "assicurino maggiore equilibrio al sistema e riavvicino i cittadini alle Istituzioni".

Per il primo riguardo, il disegno di legge costituzionale A.C. n. 1585-B prevede una **riduzione del numero dei deputati** da 630 a 400 e dei senatori da 315 a 200, a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale (e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni da essa).

Per il Senato, la variazione di formato numerico lì prevista comporta altresì la riduzione del numero minimo di senatori eletti per Regione (da 7 a 3 componenti (tale diviene anche il numero minimo, per la prima volta previsto nella Carta costituzionale, di seggi senatoriali per ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano), fermo restando il numero dei senatori per il Molise (2) e la Valle d'Aosta (1).

Riguardo ai **requisiti di età per l'elettorato attivo e passivo**, la Camera dei deputati ha approvato il 31 luglio 2019 in prima lettura il disegno di legge costituzionale A.S. n. 1440, che modifica l'articolo 58 della Costituzione circa il requisito per l'elettorato attivo del Senato, equiparandolo a quello vigente per la Camera dei deputati (diciotto anni di età).

Presso il Senato è un disegno di legge A.S. 875, modificativo del requisito anagrafico per l'elettorato attivo della Camera dei deputati (lì previsto a sedici anni di età), per l'elettorato attivo (diciotto anni) e passivo (trent'anni) del Senato.

Riguardo alla interazione di cittadini e istituzioni, in corso di esame presso il Senato è il disegno di legge costituzionale A.S. n. 1089, recante "Disposizioni in materia di **iniziativa legislativa popolare** e di **referendum**", approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 21 febbraio 2019.

Autonomia differenziata ed enti territoriali

Il Governo manifesta l'intendimento⁷³ di **proseguire il processo di conferimento di forme e condizioni di autonomia differenziata** nei confronti delle regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta ai sensi dell'art.116, terzo comma, della Costituzione.

La richiamata disposizione costituzionale demanda al Parlamento la facoltà di approvare (con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera) una legge con cui attribuire "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alla regione (che lo richieda) sulla base di un'intesa fra quest'ultima e lo Stato.

L'autonomia differenziata può essere riconosciuta:

1. in tutte le materie in cui è prevista una potestà legislativa concorrente fra Stato e regione (art. 117, terzo comma, Cost.)⁷⁴;
2. nelle seguenti materie di potestà legislativa esclusiva statale: organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost.); norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lett. *n*), Cost.); tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost.).

La disposizione costituzionale, introdotta nel 2001 in sede di riforma del titolo V della Costituzione, non ha avuto sino ad oggi piena attuazione.

Nella parte conclusiva della XVII legislatura, su iniziativa delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, sono stati tuttavia avviati i negoziati con il Governo, che hanno condotto (con l'approssimarsi della conclusione della scorsa legislatura) alla sottoscrizione di tre distinti accordi "preliminari". In tali documenti le parti hanno inteso dare rilievo al percorso intrapreso e alla convergenza su principi generali, metodologia e un preliminare elenco di materie (tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela della salute; istruzione; tutela del lavoro; rapporti internazionali e con l'Unione europea) in vista della definizione dell'intesa per l'attribuzione dell'autonomia differenziata.

Con l'avvio della XVIII legislatura le tre regioni interessate hanno integrato la richiesta di autonomia estendendola ad ulteriori materie rispetto a quelle oggetto delle preintese⁷⁵.

⁷³ Tale intendimento era peraltro già previsto nel DEF 2019 e, ancor prima, nella NADEF 2018.

⁷⁴ Si tratta delle seguenti materie: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

⁷⁵ Per approfondimenti, si veda il Dossier del Servizio studi del Senato [n.104/1](#) " Il processo di attuazione del regionalismo differenziato".

Le trattative sono così riprese e si è registrato un intenso confronto fra le menzionate tre regioni e i Ministeri interessati *ratione materiae*, nell'ambito dell'attività di coordinamento in capo al Ministro *pro tempore* per gli affari regionali. Al riguardo, sul sito *internet* del Dipartimento per gli Affari regionali sono state pubblicate tre bozze di intesa sulle quali si era registrata una convergenza fra il Governo e le regioni interessate. Si tratta di bozze informali composte da un articolato contenente le sole disposizioni generali, che avrebbero dovuto costituire il quadro di riferimento comune a tutte le richieste di autonomia.

Rispetto al DEF 2019, in cui il riferimento al processo di autonomia differenziata viene riferito alle trattative in atto con le menzionate Regioni, nella Nota in esame l'impegno del Governo a portare avanti il processo è posto in termini più generali.

Ciò potrebbe dipendere dalla circostanza che anche altre regioni hanno, nel frattempo, avanzato la richiesta per l'ottenimento di forme e condizioni ulteriori di autonomia⁷⁶.

Le linee programmatiche enunciate nella Nota stabiliscono che il processo di autonomia differenziata si svolgerà:

- i) nel rispetto del "**principio di coesione nazionale e di solidarietà**";
- ii) nell'ambito di un quadro di **definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali** (LEP).

Tutto ciò anche al fine di evitare "di aggravare il divario tra il Nord e il Sud del paese".

Tale intendimento è in linea con le dichiarazioni programmatiche rese in occasione della fiducia del Governo in carica lo scorso 9 settembre. In quella sede il Presidente del Consiglio ha esplicitato l'esigenza di perseguire un'autonomia differenziata "giusta e cooperativa", che "salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà e la tutela dell'unità giuridica ed economica", evocando la piena attuazione dell'art.119 della Costituzione e, conseguentemente, la definizione di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

⁷⁶ Nel citato Dossier [n.104/1](#) si dà conto delle iniziative di Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria, i cui Consigli regionali hanno formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative. Vi sono poi altre regioni (Basilicata, Calabria, Puglia e Molise), che - pur non giungendo al momento alla formalizzazione di una richiesta nei confronti dell'Esecutivo - hanno mostrato attenzione ed interesse al tema (come testimonia l'adozione di specifici atti di indirizzo da parte dei consigli regionali).

Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in sede di audizione sulle proprie linee programmatiche (lo scorso 2 ottobre) presso la Commissione per le questioni regionali, ha confermato di ritenere centrale la definizione dei LEP e ha preannunciato l'intenzione del Governo di presentare **un'iniziativa legislativa volta a definire una cornice normativa unitaria di attuazione dell'art.116, terzo comma, Cost.** Il disegno di legge che il Governo si appresta a presentare alle Camere è stato inserito, nella Nota di aggiornamento in esame (a p.11), fra i provvedimenti **collegati alla decisione di bilancio**⁷⁷.

Si segnala che sul tema dell'autonomia differenziata è in corso un'intensa attività conoscitiva da parte del Parlamento, portata avanti sia dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nell'ambito dell'indagine conoscitiva "sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", sia dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nell'ambito di un ciclo di audizioni "su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

La scelta di accordare priorità alla definizione dei LEP è stata sostenuta in alcune audizioni nell'ambito di siffatta attività conoscitiva⁷⁸. In quella sede è stato rilevato che sebbene l'art.116, terzo comma, Cost. operi un riferimento esplicito al "rispetto dei principi di cui all'articolo 119", le bozze di intesa non si sarebbero fatte carico di un adeguato coordinamento con i provvedimenti legislativi che ne danno attuazione (legge delega n.42 del 2009 e decreto legislativo n.68 del 2011).

Questi ultimi prefigurano un modello finanziario delle regioni a statuto ordinario (sostitutivo rispetto a quello previgente basato sulla spesa storica e sui trasferimenti statali) centrato sul finanziamento integrale delle spese dirette ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sulla base di fabbisogni e costi standard.

Sempre in materia di autonomie territoriali, nell'ambito delle linee programmatiche in commento, il Governo intende promuovere la **revisione**

⁷⁷ Si tratta del ddl recante "interventi per favorire l'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione attraverso l'eliminazione delle diseguaglianze economiche e sociali nonché l'implementazione delle forme di raccordo tra Amministrazioni centrali e regioni, anche al fine della riduzione del contenzioso costituzionale".

⁷⁸ Si rinvia, fra le altre, alle audizioni di rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio e della Corte dei conti, rese dinanzi alla Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, rispettivamente, il 10 e il 17 luglio scorsi, nonché all'audizione di rappresentanti della SVIMEZ presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali del 1° aprile.

del Testo unico degli enti locali, "introducendo un'Agenda Urbana per lo sviluppo sostenibile delle città, delle Città Metropolitane, di Roma capitale, attuando la legge per la valorizzazione dei piccoli Comuni e sopprimendo gli enti inutili".

Al riguardo, l'impegno di rivisitazione del TUEL si inserisce in un processo avviato già con l'istituzione di un tavolo tecnico-politico per la "redazione di linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni" (ai sensi dell'art.1, comma 2-ter, del decreto-legge 91/2018). Il tavolo tecnico, incardinato presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali con la regia del Ministero dell'interno, ha iniziato i propri lavori il 10 gennaio 2019 e ha tenuto, sino ad ora, nove riunioni.

La rivisitazione della normativa sugli enti locali viene auspicata⁷⁹ a seguito della mancata approvazione della riforma costituzionale (di cui all'AS 1429-D e 2613-D), in esito al referendum del 4 dicembre 2016, con cui il Parlamento aveva inteso decostituzionalizzare le Province (espungendone ogni riferimento dall'art. 114 della Costituzione), in vista della loro soppressione. La legge 56/2014 in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane detta del resto una disciplina transitoria, in "attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione" (art.1, commi 5 e 51), che non si è realizzata.

Con la legge n. 56 del 2014, le *ex* Province sono state trasformate in nuovi enti di secondo livello, denominati enti di area vasta: alcuni continuano a chiamarsi Province, altri hanno assunto la denominazione di Città metropolitane (nelle Regioni a statuto ordinario sono dieci). Il riordino ha inciso sull'assetto delle *ex* Province sotto il duplice profilo della *governance* e delle funzioni svolte.

Quanto alla *governance*, si prevedono:

⁷⁹ Tale richiesta è fortemente sostenuta dall'Unione delle province italiane. A titolo esemplificativo si rinvia all'audizione di rappresentanti dell'UPI presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 28 marzo scorso. In quell'occasione l'UPI ha richiamato il carattere transitorio della legge 56/2014, nonché la necessità di una riforma delle autonomie locali che abbia come assi portanti la reintroduzione dell'elezione diretta dei Presidenti delle province e dei consigli provinciali, una semplificazione del governo locale con l'attribuzione alle Province di funzioni attualmente demandate ad altri enti ed organismi, nonché il riconoscimento di una piena autonomia organizzativa e finanziaria.

- i) l'organo di indirizzo e controllo (denominato consiglio metropolitano nella città metropolitana e consiglio provinciale nella provincia), i cui componenti sono eletti a seguito di elezioni di secondo grado⁸⁰;
- ii) l'organo consultivo composto dai sindaci dell'area vasta (denominato conferenza metropolitana nella città metropolitana e assemblea dei sindaci nella provincia);
- iii) l'organo a capo dell'amministrazione, che a seconda dell'ente di area vasta è denominato sindaco metropolitano (coincidente con il sindaco del comune capoluogo) o presidente di Provincia (eletto con le stesse modalità con cui sono individuati i consiglieri provinciali).

Quanto al profilo delle funzioni, la legge individua competenze cosiddette fondamentali, che rimangono attribuite agli enti di area vasta, mentre le restanti (non fondamentali) sono demandate, insieme a personale e beni strumentali, alle Regioni, che hanno discrezionalità nella scelta di mantenerle o di assegnarle agli enti locali o ad altri soggetti.

Sanità

Con riferimento al tema della Sanità, la Nota sottolinea la necessità di assicurare la sostenibilità del Servizio sanitario nazionale, che sarà chiamato, nei prossimi anni, ad affrontare una serie di sfide. Occorrerà quindi operare per **attenuare le crescenti disuguaglianze**, anche territoriali, e consolidare l'attuazione, in particolare, dei principi di universalità dei livelli di assistenza e qualità delle cure, salvaguardando gli equilibri economico-finanziari, considerate le criticità di medio-lungo periodo tra le quali l'**invecchiamento demografico**.

La Nota, in particolare, evidenzia l'aggregato di spesa corrente relativo alla **spesa sanitaria a legislazione vigente** per un importo che aumenta in valore assoluto a 120.596 milioni di euro nel 2020 (118.560 milioni nel 2019) ma che rimane stabile al 6,6% del PIL per tale anno.

Si ricorda peraltro che in base all'art. 1, co. 524 della legge di bilancio 2019 (L. n. 145/2018), le **risorse per la Sanità**, per la sola parte statale, nel triennio 2019-2021 ammontano a 114.439 milioni di euro per il 2019, 116.439 milioni per il 2020 e 117.939 milioni per il 2021. Per il biennio 2020-2021, l'erogazione della parte incrementale del fabbisogno sanitario è subordinata alla stipula del Patto per la salute 2019-2021 che avrebbe dovuto essere sottoscritto entro il 31 marzo 2019.

A completamento della manovra di bilancio 2020-2022, tra i collegati alla decisione di bilancio viene preannunciata la presentazione del disegno

⁸⁰ Sono eleggibili i sindaci o i consiglieri comunali dei comuni appartenenti al territorio dell'area vasta. Il corpo elettorale è rappresentato dai medesimi sindaci e consiglieri, il cui voto è ponderato in ragione della popolazione del comune.

di legge in materia di **revisione della disciplina del ticket** e delle esenzioni per le prestazioni specialistiche e di diagnostica ambulatoriale, che mira a regolare l'attuale sistema di compartecipazione sulla base delle condizioni economiche reddituali, per evitare la discriminazione nell'accesso ai servizi sanitari aggravata dall'introduzione del cd. *superticket*.

A normativa vigente, le misure di compartecipazione per le diverse tipologie di prestazioni sono molto differenziate tra regioni, con particolare riferimento alle **prestazioni specialistiche ambulatoriali**, per le quali l'art. 8 della legge 537/1993 - che ha stabilito interventi correttivi di finanza pubblica - ha previsto un importo massimo del ticket di **36,15 euro per ricetta**, con assunzione a carico del Servizio sanitario nazionale degli importi eccedenti tale limite, prevedendo specifiche esenzioni per situazioni di reddito associate all'età o alla condizione sociale; presenza di determinate patologie (croniche o rare); riconoscimento dello stato di invalidità: altri casi particolari (gravidanza, diagnosi precoce di alcuni tumori, accertamento dell'HIV). Successivamente, il DL 98/2011 (L. 111/2011) ha reintrodotto, per i non esenti, il pagamento di una ulteriore quota fissa sulla ricetta pari a 10 euro (il cosiddetto *superticket* previsto dal comma 796 lett. p della legge 296/2006, ed abolito, per gli anni 2009, 2010 e 2011, dall'articolo 61, comma 19, del DL 112/2008), consentendo però alle regioni di adottare misure alternative purché in grado di assicurare lo stesso gettito.

Infine, tra gli obiettivi proposti nell'ambito delle linee programmatiche, oltre all'erogazione dei **LEA in modo uniforme** sul territorio nazionale, si evidenziano l'**integrazione tra sistemi sanitari e assistenza sociale**, la promozione della **prevenzione sanitaria** e l'**innovazione tecnologica**. Non trascurabile, peraltro, è l'obiettivo di affrontare in maniera trasversale i risvolti sanitari delle **grandi sfide ambientali** legate anche al cambiamento climatico e di programmare l'**assunzione di personale** per coprire le carenze esistenti mediante le graduatorie in corso di validità.

In proposito, si ricorda che l'attuazione dei Livelli Essenziali e il loro monitoraggio (v. [approfondimento](#)) dovrà essere garantito attraverso gli aggiornamenti del Programma nazionale Esiti (qui [il PNE 2016](#)) e del [Piano nazionale delle Cronicità](#) per uniformarne l'erogazione nelle diverse regioni. In particolare, con riferimento all'assistenza ospedaliera, si ricorda il [decreto 2 aprile 2015, n. 70](#), che ne definisce gli standard quali-quantitativi e strutturali.

Per ciò che riguarda l'innovazione in campo sanitario, si ricorda l'implementazione del [Fascicolo sanitario elettronico](#) in tutte le regioni, in particolare per l'attuazione dell'Anagrafe Nazionale dei Vaccini e per l'estensione anche al settore veterinario del sistema informativo per la tracciabilità dei medicinali ad uso umano.

Politiche agricole

Nell'ambito delle **politiche agricole**, la Nota fa riferimento alla necessità di svolgere politiche rivolte a:

- la **filiera agricola e alimentare**, attraverso:
 - a) la promozione delle buone pratiche agronomiche;
 - b) il miglioramento della qualità delle produzioni;
 - c) la valorizzazione delle diversità territoriale e il contenimento del consumo del suolo;
 - d) il riequilibrio dei rapporti di filiera, con il sostegno ai contratti di filiera e di distretto, la realizzazione di investimenti nel settore zootecnico per il miglioramento del benessere animale, la rapida attuazione della direttiva europea di contrasto alle pratiche sleali nel settore agroalimentare, la promozione dell'aggregazione attraverso le organizzazioni dei produttori e le organizzazioni interprofessionali;
- la promozione della **ricerca** in agricoltura, anche al fine di migliorare la sostenibilità ambientale del settore e migliorare la resa delle colture tradizionali;
- la **semplificazione** del rapporto tra istituzioni e imprese;
- il contrasto al lavoro nero e al **caporalato**;
- la tutela della **biodiversità**, del paesaggio, valorizzando il ruolo attivo che il settore primario può svolgere nello sviluppo dell'economia circolare e nel contrasto ai cambiamenti climatici;
- il potenziamento degli investimenti e delle risorse per le **infrastrutture irrigue** e per la prevenzione del dissesto idrogeologico, a partire dalle aree rurali;
- l'incentivazione **dell'agricoltura di precisione e dell'agricoltura biologica**, anche attraverso una maggiore diffusione delle mense scolastiche biologiche certificate;
- la **revisione della politica agricola comune**, stabilizzando le risorse indirizzate al settore, tutelando il reddito delle imprese, valorizzando le caratteristiche delle produzioni italiane e meglio sostenendo le imprese condotte da giovani e donne;
- l'approvazione della **Strategia forestale nazionale**.

Si ricorda, inoltre, che tra i disegni di legge che il Governo considera collegati alla manovra economica è citato un disegno di legge in materia di sostegno all'agricoltura.

In merito alle politiche segnalate si ricorda che:

- è attualmente all'esame del Senato il **disegno di legge S. 988**, nel testo approvato in prima lettura alla Camera, recante disposizioni per la tutela,

lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico;

- - le Commissioni riunite XI Lavoro e XIII Agricoltura hanno deliberato **un'indagine conoscitiva sul fenomeno del caporalato in agricoltura**, in corso di svolgimento;
- le Commissioni riunite 9° Agricoltura e 13° Ambiente del Senato hanno iniziato l'esame del disegno di legge S.164 recante **disposizioni per l'arresto del consumo di suolo**, di riuso del suolo edificato e per la tutela del paesaggio;
- la XIII Commissione Agricoltura della Camera dei deputati ha svolto un ciclo di audizioni nell'ambito delle **proposte di riforma della politica agricola comune** presentate dalla Commissione europea;
- sempre la XIII Commissione Agricoltura ha iniziato l'esame della **proposta di legge C.982 Gallinella**, recante disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi nelle materie dell'agricoltura e della pesca.

Difesa

Con riferimento al comparto della difesa la Nota, nella parte del Documento relativa alla terza Raccomandazione del Consiglio, sottolinea, in particolare, la validità e l'efficacia del **processo di revisione** dello strumento militare in corso da alcuni anni e volto a conseguire, in un arco temporale definito, il miglioramento del livello qualitativo e tecnologico **dello strumento militare nazionale**, pienamente **integrato** con il sistema di difesa e sicurezza dell'Unione europea e dell'Alleanza atlantica.

La Difesa proseguirà pertanto nella realizzazione di un **modello di difesa moderno**, in grado di acquisire, sviluppare e sostenere nel tempo le capacità più idonee per comprendere le cause della moderna conflittualità ed intervenire efficacemente per la gestione delle situazioni di crisi e per l'eliminazione di eventuali minacce alla sicurezza e agli interessi del Paese.

Particolare attenzione sarà data alla valorizzazione del personale della difesa, alla salvaguardia della salute e la tutela della sicurezza. La **dimensione capacitiva** dello strumento militare **sarà valorizzata** da un corretto bilanciamento delle dimensioni quantitative e qualitative.

Al riguardo si ricorda che sul finire della XVI legislatura, anche in considerazione del persistere e dell'intensificarsi di forti tensioni sui mercati finanziari che hanno imposto l'adozione di numerose misure di contenimento della spesa è stata adottata la legge n. 244 del 2012 (c.d. "**legge Di Paola**"), volta a realizzare una revisione in senso riduttivo del modello di difesa nazionale. In

sintesi, la legge in esame ha conferito al Governo un' ampia delega (attuata nella successiva XVII Legislatura) volta a conseguire i seguenti effetti:

1. una riduzione generale a 150.000 unità di personale militare delle tre Forze armate (Esercito, Marina militare ed Aeronautica militare), da attuare entro l'anno 2024;
2. una riduzione delle dotazioni organiche del personale civile della difesa dalle attuali 30.000 unità a 20.000 unità, da conseguire entro l'anno 2024;
3. una contrazione complessiva del 30% delle strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche della difesa
4. il riequilibrio generale del Bilancio della "Funzione difesa", ripartendolo orientativamente in 50% per il settore del personale, 25% per l'esercizio e 25% per l'investimento.

Per quanto riguarda il **quadro generale delle minacce**, la Nota presta particolare attenzione all'evoluzione della **minaccia cibernetica**.

In linea con le preoccupazioni espresse su questo tema nel [Libro bianco per la difesa e la sicurezza internazionale 2015](#) il Governo fa presente che sarà potenziata e ammodernata, la sicurezza cibernetica delle reti di comunicazione e di comando e controllo coerentemente con le iniziative del Governo in tema di **innovazione e digitalizzazione**, con “importanti ricadute sullo sviluppo di **nuove tecnologie**, sulla competitività e sui livelli occupazionali del sistema Paese”.

Per un approfondimento delle politiche di sicurezza e difesa cibernetica si rinvia al seguente [dossier **Dominio cibernetico, nuove tecnologie e politiche di sicurezza e difesa cyber**](#)⁸¹.

Per quanto concerne le più recenti iniziative assunte in questo settore la Nota ricorda la recente adozione del decreto legge n. 105 del 2019 (A.C. 2100), in corso di conversione (A.C. 2100), finalizzato ad assicurare un livello elevato di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle amministrazioni pubbliche, nonché degli enti e degli operatori nazionali, pubblici e privati, attraverso l'istituzione di **un perimetro di sicurezza nazionale cibernetica** e la previsione di misure idonee a garantire i necessari standard di sicurezza rivolti a minimizzare i rischi di attacchi cibernetici.

In particolare, il decreto fa riferimento ad amministrazioni pubbliche, nonché ad enti oppure operatori nazionali, pubblici e privati i cui sistemi informatici:

- sono necessari per l'esercizio di una funzione essenziale dello Stato;
- sono necessari per l'assolvimento di un servizio essenziale per il mantenimento di attività civili, sociali o economiche fondamentali per gli interessi dello Stato;

⁸¹ Dossier n. 83, a cura del Servizio studi della Camera dei deputati, dipartimento difesa.

- il cui malfunzionamento, interruzione o uso improprio possono pregiudicare la sicurezza nazionale.

Per quanto concerne il tema delle forniture di servizi *information and communication technology* (ICT) da impiegare su reti, sistemi informativi e servizi informatici del Ministero della difesa, il decreto prevede che **il Ministero** proceda attraverso un **proprio Centro di valutazione**, in raccordo con la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dello sviluppo economico per i profili di rispettiva competenza.

I fornitori di beni, sistemi e servizi destinati alle reti, ai sistemi informativi e ai servizi informatici individuati nell'elenco che deve essere trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dello sviluppo economico secondo quanto previsto dalla lettera b) del comma dell'articolo 1 del decreto legge, assicurano al CVCN e, limitatamente agli ambiti di specifica competenza, **al Centro di valutazione operante presso il Ministero della difesa**, la propria collaborazione per l'effettuazione delle attività di test, sostenendone gli oneri.

Per un approfondimento del contenuto del decreto legge si veda il [Dossier n. 166](#) a cura dei Servizi Studi della Camera e del Senato.

Per quanto concerne il **comparto industriale** della Difesa la Nota ricorda le opportunità offerte dal **Fondo Europeo della Difesa** (*European Defence Fund* — EDF), che prevede, tra l'altro, finanziamenti sia per la ricerca tecnologica, sia per lo sviluppo di capacità strategiche, nonché dal Programma Europeo di Sviluppo Industriale per la Difesa (*European Defence Industrial Development Programme* - EDIDP), finalizzato a supportare progetti di cooperazione industriale multilaterale tra aziende europee nel settore.

Il Fondo europeo per la difesa si colloca nell'ambito della più generale cooperazione strutturata permanente (PESCO) istituita con decisione dell'11 dicembre 2017 del Consiglio dell'Unione europea, ai sensi degli articoli 42, paragrafo 6, e 46 del Trattato UE. La PESCO non si traduce nella creazione di un esercito europeo né equivale alla realizzazione della difesa comune, bensì di una cornice istituzionale e procedimentale, tendenzialmente aperta a tutti i membri, per realizzare in comune progetti in materia di difesa. All'interno della PESCO, ogni paese deciderà a quali progetti prendere parte. Ogni paese potrà tarare la propria partecipazione sul livello che riterrà più opportuno.

A marzo 2018 gli stati membri della PESCO hanno approvato **un primo pacchetto di 17** progetti. Si trattava per lo più di progetti già in essere, che nel complesso richiedevano risorse economiche e militari abbastanza limitate. Lo scorso novembre i ministri degli esteri e della difesa hanno approvato un **secondo pacchetto di 17 progetti** di cooperazione militare, compiendo un passo in avanti significativo sia in termini qualitativi che quantitativi.

Per un aggiornamento di questi temi si rinvia all'[approfondimento](#) *Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l'Italia* a cura dell'Osservatorio di politica internazionale.

Si segnala, da ultimo, che nella parte della Nota dedicata al processo di **alienazione degli immobili** pubblici il Governo fa presente che l'Agenzia del demanio ha individuato circa 1.200 beni (di valore unitario inferiore ai 100.000 euro) per un controvalore complessivo di circa 38 milioni, da immettere sul mercato attraverso avvisi e bandi di gara gestiti dalle strutture territoriali dell'Agenzia, oltre che a trattativa diretta per le fattispecie contemplate dalla norma (es. quote indivise di beni). A questi si aggiungono circa **40 immobili in uso al Ministero della Difesa**, per un valore stimato di 160 milioni.

4. APPROFONDIMENTI

4.1. Il rapporto programmatico sulle spese fiscali

Il Governo, in ottemperanza al dettato normativo, ha presentato in allegato alla nota di aggiornamento al documento di economia e finanza 2019 (NADEF 2019) il rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali⁸².

Nello specifico si ricorda che l'articolo 1, comma 1, del D.Lgs. n. 160 del 2015, intervenendo sulla legge di contabilità e finanza pubblica⁸³, dispone che la NADEF sia corredata da “un **rapporto programmatico** nel quale sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica”. Nell'indicazione degli interventi resta ferma la priorità della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica. “Le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore sono oggetto di specifiche proposte di eliminazione, riduzione, modifica o conferma”.

L'art. 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 160 ha previsto altresì l'inserimento in allegato allo stato di previsione dell'entrata di un **rapporto annuale sulle spese fiscali**, che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso⁸⁴.

⁸² Si tratta del terzo rapporto programmatico sulle c.d. spese fiscali.

⁸³ Inserendo il comma 5-*bis* all'art. 10-*bis* della Legge 31 dicembre 2009, n. 196.

⁸⁴ Ciascuna misura è accompagnata dalla sua descrizione e dall'individuazione della tipologia dei beneficiari e, ove possibile, dalla quantificazione degli effetti finanziari e del numero dei beneficiari. Le misure sono raggruppate in categorie omogenee, contrassegnate da un codice che ne caratterizza la natura e le finalità. Il rapporto individua le spese fiscali e ne valuta gli effetti finanziari prendendo a riferimento modelli economici standard di tassazione, rispetto ai quali considera anche le spese fiscali negative. Ove possibile e, comunque, per le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore, il rapporto effettua confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità e analizza gli effetti microeconomici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale”.

La procedura di monitoraggio e riordino delle spese fiscali delineata dal citato decreto legislativo prevede dunque **due strumenti**: da una parte il **rapporto programmatico**, da allegare alla NADEF, che è atto di natura politica del Governo; dall'altra, il **rapporto annuale** di ricognizione delle spese fiscali, di natura tecnica, elaborato da una Commissione di esperti⁸⁵. Il rapporto annuale dovrebbe costituire la base informativa per la redazione del rapporto di natura programmatica⁸⁶.

Il rapporto programmatico 2019 è articolato in tre paragrafi. Nel primo è illustrato il quadro normativo di riferimento. Nel secondo, si dà conto del lavoro svolto dalla Commissione di esperti sulle *tax expenditures*. Il terzo paragrafo reca infine le linee programmatiche per il riordino delle agevolazioni fiscali e le prospettive di medio termine.

Nello specifico il rapporto programmatico 2019, dopo aver ricordato il quadro normativo di riferimento, evidenzia che dalla lettura del rapporto annuale sulle spese fiscali (2018) si evince come la Commissione abbia deciso di scegliere quale metodo di valutazione degli effetti finanziari derivanti dalle spese fiscali, il metodo del *benchmark* legale, nel quale il sistema tributario di riferimento è identificato con quello vigente (*current tax law*)⁸⁷. Pertanto sono stati tralasciati altri metodi di definizione delle spese fiscali⁸⁸, sottolineando che il metodo prescelto consiste nel valutare, volta per volta, se una disposizione di natura agevolativa rappresenti una caratteristica strutturale del tributo oppure costituisca una deviazione dalla norma; solo in tale ultimo caso la misura sarà considerata una spesa fiscale⁸⁹.

Il rapporto programmatico ricorda quindi i criteri di classificazione prescelti dalla Commissione per il censimento delle spese fiscali ed in

⁸⁵ La commissione è stata istituita con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze il 28 aprile 2016.

⁸⁶ Nella procedura delineata dalla legge la pubblicazione del rapporto programmatico precede quella del rapporto annuale, per cui il primo non può che fare riferimento al rapporto dell'anno precedente. La Commissione di esperti chiamata ad elaborare la ricognizione annuale sulle spese fiscali (la c.d. Commissione Marè) ha richiamato l'attenzione sull'opportunità di un intervento normativo che meglio definisca la relazione logico-temporale tra i due strumenti base del monitoraggio delle spese fiscali. Il suggerimento è stato riproposto anche nel terzo rapporto sulle spese fiscali (2018).

⁸⁷ Già nel precedente rapporto redatto dalla commissione si erano individuate, classificate e stimate le spese fiscali con il metodo del sistema fiscale vigente.

⁸⁸ In particolare il *benchmark* teorico, che risulta essere soggetto ad un ampio margine di arbitrio, ed il *benchmark* della spesa equivalente, che avrebbe comportato una definizione di spesa fiscale troppo restrittiva.

⁸⁹ La valutazione è basata sia sull'esame di carattere sistematico del tributo, a partire dalle norme istitutive e dalla loro giustificazione, sia sulla considerazione della portata dimensionale della disposizione (sia sotto il profilo finanziario in termini di gettito, sia con riferimento al numero di soggetti destinatari della misura).

particolare il riferimento alle missioni di spesa considerate nel bilancio dello Stato. Una scelta che - si legge nel rapporto programmatico - agevola peraltro "i confronti tra le spese fiscali ed i programmi di spesa destinati alle medesime finalità", previsti dalla norma.

Riporta, a titolo esemplificativo, alcune tavole riepilogative recanti evidenza delle classificazioni per tributo, per natura dell'agevolazione e per classe di costo utilizzate nel rapporto annuale 2018⁹⁰. Ad un primo esame delle citate tavole allegate al rapporto programmatico sulle spese fiscali si evidenzia che più di un quarto delle misure fiscali (142 su 513) interessa l'IRPEF; di queste circa un terzo (44 su 142) hanno un'incidenza sul gettito inferiore a 10 milioni di euro.

Il rapporto delinea quindi le **linee programmatiche** in materia.

Nel merito rappresenta che:

- l'attuale Governo sostiene la necessità di ridurre le spese fiscali ed i sussidi dannosi per l'ambiente. Insieme a nuove imposte ambientali, la revisione dei sussidi consentirà nel complesso di aumentare il gettito di circa lo 0,1 per cento del PIL;
- il riordino delle spese fiscali deve essere collocato all'interno degli obiettivi che il Governo intende perseguire;
- l'obiettivo prioritario è rappresentato dal disinnescamento delle clausole di salvaguardia previste a legislazione vigente che si intende perseguire in parallelo all'alleggerimento della pressione fiscale e alla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro per sostenere in particolare i redditi medio bassi;
- la revisione delle agevolazioni fiscali sarà finalizzata a rendere il sistema tributario più equo.

"Con la manovra di bilancio il governo intende far leva sulla forza del sistema produttivo italiano attraverso interventi in grado di incentivare investimenti per il rinnovo delle produzioni e degli impianti in uso, in modo da contenere le emissioni e ridurre i consumi energetici, e per l'utilizzo delle nuove tecnologie, attivando un circolo virtuoso tra innovazione e ambiente". Quindi le misure previste perseguiranno il fine di proteggere l'ambiente e favorire la crescita e l'economia circolare, in modo da raggiungere l'obiettivo della realizzazione e dello sviluppo di un nuovo modello di crescita sostenibile ed inclusivo.

⁹⁰ Come già indicato nel "rapporto sulle spese fiscali 2017", l'elenco delle spese fiscali per missione utilizzato è composto di 20 voci, che possono essere confrontate anche con la classificazione delle spese COFOG in sede UE. Inoltre sottolinea che l'ampiezza delle variabili ai fini della classificazione delle spese fiscali consente l'aggregazione secondo criteri diversi dalle missioni assicurando al bilancio una maggiore trasparenza e leggibilità e fornendo uno strumento efficace per future scelte in termini di *spending review*.

Si rammenta che per la disciplina vigente (art. 10-*bis*, comma 5-*bis* della legge n. 196 del 2009), il rapporto programmatico dovrebbe indicare:

- gli interventi che il Governo intende attuare, con la manovra di finanza pubblica, per ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche, ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità;
- le specifiche proposte di eliminazione, riduzione, modifica o conferma delle spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore.

Il terzo rapporto programmatico, esaminato alla luce del dettato normativo sopra ricordato, non riporta:

- le proposte di rimodulazione o conferma delle spese fiscali ultra quinquennali;
- l'individuazione delle spese fiscali che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità e che sarebbero state interessate da interventi nell'ambito della manovra di bilancio⁹¹;

⁹¹ Occorre tuttavia evidenziare che un elemento di novità, emerso dalla lettura del Rapporto annuale sulle spese fiscali per il 2018, è rappresentato dal confronto tra le misure fiscali e gli interventi di spesa allo scopo di rispondere al dettato normativo (articolo 21, ultimo periodo del comma 11-*bis*, della citata L. 196 del 2009) per fornire indicazioni su eventuali sovrapposizioni, anche ai fini del rapporto programmatico sulle spese fiscali previsto dal comma 5-*bis* dell'articolo 10-*bis* della suddetta L. 196 del 2009. Il confronto in esame va effettuato tanto per le spese fiscali in vigore da oltre cinque anni, quanto, ove possibile, per tutte le altre spese fiscali; nella prima sperimentazione risultante dal Rapporto in parola si evince che la Commissione ha considerato tutte le spese fiscali, "siano esse in vigore da almeno cinque anni, oppure meno". Questo confronto "si è basato, da un lato, sull'esame delle azioni sottostanti ai programmi di spesa, degli obiettivi correlati alle azioni, dell'oggetto delle singole unità elementari del bilancio; dall'altro, sul raffronto tra la platea dei beneficiari delle agevolazioni fiscali e i destinatari degli interventi di spesa, talvolta individuabili con l'ausilio della classificazione economica". Nel rapporto si legge ancora che, nonostante si sia all'inizio di questo processo di analisi sulle sovrapposizioni tra spese fiscali e interventi di spesa, possono formularsi due considerazioni:

la prima è che possono coesistere non solo sovrapposizioni orizzontali (tra spese fiscali ed interventi di spesa), ma anche verticali (ossia tra due o più spese fiscali, ovvero tra due o più interventi di spesa) nell'ambito di ciascun sottosettore della P.A. ovvero tra i vari sottosettori;

la seconda è che, "sotto un profilo tecnico, l'esistenza di una spesa nel bilancio e di una spesa fiscale con la medesima finalità non dovrebbe, di per sé, comportare l'esigenza di scegliere una o l'altra delle due forme di intervento pubblico. Le modalità di gestione e di fruizione delle due tipologie di misure sono, infatti, diverse e questo può, tra l'altro, avere riflessi sulla perimetrazione della platea dei destinatari dei due tipi di intervento".

Per completezza di informazione si sottolinea che la Commissione ha effettuato anche un approfondimento circa i capitoli di spesa relativi ai crediti di imposta, fruiti in compensazione, le cui dotazioni sono destinate ad essere versate all'Erario a reintegro dei minori versamenti da parte dei contribuenti.

Il rapporto programmatico fornisce, di contro, sintetiche indicazioni sulla riduzione delle spese fiscali e dei sussidi dannosi per l'ambiente con l'obiettivo complessivo (che tiene conto anche dell'introduzione di nuove imposte ambientali) di aumentare il gettito di circa lo 0,1 per cento del PIL; sul punto si ricorda che l'articolo 1, comma 1 del d.lgs. n. 160 del 2015 dispone che nel rapporto devono essere indicati "gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche".

Si dà peraltro conto che l'indicazione posta (ridurre le spese fiscali ed i sussidi dannosi per l'ambiente) appare in linea con il criterio normativo che, per la revisione delle spese fiscali, mantiene ferma la priorità da riservare alla tutela dell'ambiente.

Si ricorda che l'Unione europea, in più di una occasione, ha invitato l'Italia a ridurre il numero delle agevolazioni esistenti, l'entità delle misure e l'incidenza delle stesse sul sistema tributario. Da ultimo con la raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 (2019/C 301/12)⁹² sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia, è stato raccomandato per il 2019 ed il 2020, l'adozione di provvedimenti volti, tra le altre finalità, a "spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati". Nel dettaglio della raccomandazione si legge che "Il numero e l'entità delle agevolazioni fiscali, in particolare per quanto riguarda le aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto, sono elevati e la loro razionalizzazione è stata sistematicamente rinviata negli ultimi anni"; inoltre: "Il sostegno pubblico alla spesa delle imprese per la ricerca e lo sviluppo può essere migliorato mediante una combinazione equilibrata di misure dirette e indirette e una valutazione approfondita degli incentivi fiscali a carattere temporaneo esistenti, al fine di rendere permanenti quelli che si sono dimostrati più efficienti".

Sul tema si rammenta, infine, che la precedente raccomandazione del Consiglio del 13 luglio 2018 C/320/11⁹³ sul programma nazionale di riforma 2018 dell'Italia che formulava un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 dell'Italia, aveva formulato delle analoghe raccomandazioni⁹⁴.

⁹² Pubblicata in GUUE C301/69 in data 5 settembre 2019.

⁹³ Pubblicata in GUUE C320/11 in data 10 settembre 2018.

⁹⁴ In quella sede il Consiglio, dopo aver ricordato in premessa che il numero e l'entità delle agevolazioni fiscali, in particolare per le aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto, sono particolarmente elevati e che la loro razionalizzazione è stata rinviata, sebbene fosse prevista dalla normativa nazionale, ha raccomandato l'adozione nel 2018 e 2019 di provvedimenti volti,

4.2 Il rapporto sui risultati della lotta all'evasione fiscale e contributiva e la Relazione sull'economia non osservata (2019)

Il **Rapporto** sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, oltre a indicare i dati relativi al recupero delle somme evase, fornisce le stime del cosiddetto *tax gap* (la differenza tra gettito teorico e gettito effettivo) relativo alle entrate tributarie e contributive. Sono riportate, inoltre, le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale e gli indirizzi sulle strategie per il contrasto dell'evasione.

I dati si basano sulla **Relazione** sull'economia non osservata e sull'evasione contributiva, allegata alla Nota, predisposta dalla Commissione di esperti istituita con DM 28 aprile 2016.

La Relazione 2019 contiene alcune **novità** in termini di valutazione dell'evasione, approfondimenti del fenomeno dell'evasione, illustrazione delle azioni di contrasto. In particolare, si segnalano:

- la stima del **tax gap dell'IRPEF** per il lavoro autonomo e l'impresa mediante un approccio *bottom-up*;
- l'**ampliamento della platea** dei soggetti considerati ai fini della **stima del gap relativo agli omessi versamenti**, che nelle Relazioni precedenti era limitata unicamente alle partite IVA;
- la **distribuzione regionale del gap relativo all'IVA e alle addizionali regionali**, limitatamente agli omessi versamenti.

Dalla Relazione e dal Rapporto emerge, per il **triennio 2014-2016**, un **gap complessivo pari a circa 109,7 miliardi di euro**, di cui **98,3 miliardi di mancate entrate tributarie** e **11,4 miliardi di mancate entrate contributive**.

Dal **2014 al 2017** si osserva una **significativa diminuzione del gap** delle entrate tributarie (4,6 miliardi di euro), che passano **da circa 95,4 miliardi nel 2014 a circa 90,8 miliardi nel 2017**. Limitando l'analisi al biennio 2016-2017, si osserva una riduzione del *gap* delle entrate tributarie (al netto del lavoro dipendente e della TASI) pari a 1,1 miliardi di euro, imputabile principalmente alla diminuzione del *gap* dell'IRPEF per il lavoro autonomo e impresa (1,9 miliardi di euro, pari a una diminuzione del 5,5%), parzialmente compensato dall'incremento del *gap* dell'IVA di 1,1 miliardi di euro (per un incremento del 3,1%). In termini percentuali, occorre sottolineare la riduzione del *gap* per la cedolare secca sulle locazioni (pari a

tra l'altro, a spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati.

una diminuzione del 21,3 per cento) e, viceversa, l'aumento del *gap* per le accise sui prodotti energetici (un incremento del 28,9 per cento).

In dettaglio, il **tax gap dell'IRPEF** da lavoro autonomo e da impresa, IRES, IVA e IRAP ammonta a **84 miliardi** di euro nella media del periodo 2014-2016. A questa stima occorre aggiungere i circa **6,1 miliardi di euro dell'IRPEF per il lavoro dipendente irregolare**, comprese le addizionali regionali e comunali, i circa **5,1 miliardi di euro dell'IMU** per gli immobili diversi dall'abitazione principale, **circa 944 milioni di euro per la cedolare secca e 741 milioni per il canone RAI**.

Per quanto concerne le **entrate contributive**, secondo l'ipotesi massima di stima, nella media 2014-2016 risulta **un ammontare evaso pari a circa 11,4 miliardi di euro all'anno, di cui 8,6 miliardi circa a carico dei datori di lavoro e 2,7 miliardi a carico dei lavoratori dipendenti**.

Nella Relazione 2018 si calcolava che, nel triennio 2013-2015, il *gap* complessivo fosse pari a circa 108,9 miliardi di euro, di cui 97,8 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,1 miliardi di mancate entrate contributive.

Si osserva, in particolare, una **propensione media al gap IRPEF pari al 68,3% per i lavoratori autonomi e le imprese** (anni 2014-2016).

In generale, **nel 2017 emerge una riduzione del gap rispetto al 2016 per l'IRAP, le locazioni, l'IMU e la TASI. Per tutte le altre tipologie di imposte considerate si registra un incremento del gap rispetto al 2016**.

In particolare, nel 2017 si osserva un incremento del *gap* IRPEF di 1,6 punti percentuali, del *gap* IRES di 0,4 punti percentuali, del *gap* IVA di 0,5 punti percentuali e del *gap* accise di 2,3 punti percentuali. La propensione al *gap* per le locazioni registra una riduzione notevole, pari a 2,1 punti percentuali.

A **livello aggregato la variazione della propensione al gap** tra il 2017 e il 2016 è **solo di 0,1 punti percentuali** (rispettivamente 31,1% e 31%), principalmente imputabile all'incremento relativo all'IRPEF e alle accise sui prodotti energetici, che compensano parte delle diminuzioni registrate per le altre imposte.

TABELLA 1.C.1: GAP DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE (MILIONI DI EURO)

| Tipologia di imposta | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017* | Diff 2017-16 | Media** 2014-16 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|-----------------|--------------------|
| IRPEF lavoro dipendente (irregolare) | 3.887 | 3.975 | 5.149 | 5.465 | 5.350 | N.D. | N.D. | 5.321 |
| IRPEF lavoro autonomo e impresa | 32.551 | 32.215 | 33.396 | 32.661 | 33.936 | 32.062 | -1.875 | 33.331 |
| Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente) | 633 | 643 | 715 | 780 | 696 | N.D. | N.D. | 730 |
| IRES | 8.401 | 8.399 | 8.875 | 7.424 | 8.584 | 8.162 | -422 | 8.294 |
| IVA | 36.312 | 35.038 | 36.591 | 34.961 | 36.051 | 37.176 | 1.125 | 35.867 |
| IRAP | 8.753 | 8.544 | 8.395 | 5.618 | 5.633 | 5.550 | -82 | 6.548 |
| LOCAZIONI | 1.322 | 739 | 736 | 1.265 | 831 | 655 | -177 | 944 |
| CANONE RAI | 887 | 942 | 977 | 1.008 | 240 | 225 | -14 | 741 |
| ACCISE sui prodotti energetici | 924 | 1.169 | 1.306 | 1.430 | 1.611 | 2.077 | 466 | 1.449 |
| IMU | 3.892 | 5.160 | 5.140 | 5.113 | 4.989 | 4.872 | -117 | 5.081 |
| TASI | N.D. | N.D. | N.D. | N.D. | 251 | 247 | -4 | 251 |
| Totale entrate tributarie (al netto del lavoro dipendente e della TASI) | 93.042 | 92.207 | 95.414 | 89.479 | 91.875 | 90.778 | -1.097 | 92.256 |
| Totale entrate tributarie (al netto della TASI) | 97.562 | 96.825 | 101.278 | 95.724 | 97.921 | N.D. | N.D. | 98.308 |
| Entrate contributive carico lavoratore dipendente | 2.478 | 2.376 | 2.602 | 2.800 | 2.780 | N.D. | N.D. | 2.727 |
| Entrate contributive carico datore di lavoro | 8.077 | 7.906 | 8.688 | 8.830 | 8.412 | N.D. | N.D. | 8.643 |
| Totale entrate contributive | 10.555 | 10.282 | 11.290 | 11.630 | 11.192 | N.D. | N.D. | 11.371 |
| Totale entrate tributarie (al netto della TASI) e contributive | 108.117 | 107.107 | 112.568 | 107.354 | 109.113 | N.D. | N.D. | 109.679 |

* Le stime relative al 2017 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'Economia Non Osservata dell'Istat.

** La media è calcolata per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati (senza considerare la TASI).

*** Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

TABELLA 1.C.2: PROPENSIONE AL GAP

| Tipologia di imposta | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017* | Diff. p.p. 2017-16 | Media 2014-16** |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------|--------------------|
| IRPEF lavoro dipendente (irregolare)*** | 2,9% | 3,0% | 3,8% | 3,7% | 3,6% | N.D. | N.D. | 3,7% |
| IRPEF lavoro autonomo e impresa | 67,4% | 68,0% | 68,8% | 68,1% | 68,0% | 69,6% | 1,6% | 68,3% |
| Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente) | 6,6% | 6,6% | 7,1% | 7,3% | 6,5% | N.D. | N.D. | 7,0% |
| IRES | 25,5% | 26,1% | 26,2% | 21,3% | 23,4% | 23,8% | 0,4% | 23,6% |
| IVA | 27,6% | 27,2% | 27,8% | 26,6% | 26,9% | 27,4% | 0,5% | 27,1% |
| IRAP | 22,6% | 23,1% | 22,9% | 20,5% | 21,1% | 20,9% | -0,3% | 21,5% |
| LOCAZIONI | 15,7% | 8,8% | 8,9% | 14,7% | 10,1% | 7,9% | -2,1% | 11,2% |
| CANONE RAI | 33,1% | 34,4% | 35,6% | 36,6% | 9,9% | 10,3% | 0,4% | 27,4% |
| ACCISE sui prodotti energetici | 4,8% | 6,2% | 6,9% | 7,5% | 8,4% | 10,7% | 2,3% | 7,6% |
| IMU | 20,9% | 27,0% | 26,9% | 26,5% | 26,3% | 25,8% | -0,5% | 26,6% |
| TASI | N.D. | N.D. | N.D. | N.D. | 26,9% | 26,5% | -0,4% | N.D. |
| Totale al netto del lavoro dipendente e della TASI | 31,0% | 31,3% | 31,9% | 30,7% | 31,0% | 31,1% | 0,1% | 31,2% |
| Totale al netto della TASI | 22,1% | 22,1% | 22,8% | 21,3% | 21,4% | N.D. | N.D. | 21,9% |

* Le stime relative al 2017 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'Economia Non Osservata dell'Istat.

** La media è calcolata per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati (senza la TASI).

***Per il lavoro dipendente la propensione è calcolata come il rapporto tra la stima dell'evasione fiscale per i lavoratori dipendenti irregolari e l'ammontare delle ritenute IRPEF sui lavoratori dipendenti pubblici e privati (al lordo della stima sull'evasione dei lavoratori irregolari).

****Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

Per quanto riguarda il **contrasto all'evasione**, la Relazione segnala che nel **2018** il risultato annuale **dell'Agenzia delle entrate** relativo all'obiettivo di riscossione complessiva è stato pari a **19,2 miliardi di euro** (- **4,5% rispetto ai 20,1 miliardi di euro nel 2017**), di cui 5,7 miliardi di euro derivano dalla riscossione coattiva, 11,3 miliardi di euro dai versamenti diretti, 400 milioni di euro sono connessi a misure straordinarie (*voluntary disclosure* 1 e 2 e definizione delle controversie tributarie) e 1,8 miliardi di euro derivano dalle iniziative relative all'attività di promozione della *compliance*, con una variazione in aumento del 38,5% rispetto al risultato conseguito nel 2017.

L'attività dell'**Agenzia delle dogane e dei monopoli** si è sviluppata secondo le linee per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2018-2020, definiti con l'Atto di indirizzo emanato in data 5 dicembre 2017 dal Ministro dell'economia e delle finanze, attraverso un più incisivo orientamento volto a ridurre l'onerosità degli adempimenti, rafforzare le iniziative di confronto e collaborazione con le diverse categorie di operatori economici e/o contribuenti. In particolare nella sua **funzione di amministrazione doganale**, l'Agenzia ha riscosso nel 2018 oltre **16,5 miliardi** di euro (14, 2 dall'IVA e 2,3 dai dazi). Inoltre, attraverso le attività di verifica e di controllo sugli scambi, la produzione e il consumo dei prodotti e delle risorse naturali soggetti ad accisa, sono stati riscossi circa **34 miliardi** di euro. Con riferimento al settore dei **tabacchi**, nel 2018 le entrate erariali derivanti dalle immissioni in consumo di tabacchi lavorati sono state di circa **13,9 miliardi** di euro (circa 10,6 miliardi di accisa e 3,3 miliardi di IVA). Il comparto del **gioco** pubblico ha garantito nel 2017 la riscossione di **10,1 miliardi** di euro.

Nel 2018, la **Guardia di Finanza** ha svolto, su 1.075.300 interventi complessivi di polizia economico-finanziaria, **106.798 verifiche e controlli** fiscali nei confronti di soggetti connotati da più elevati indici di rischio. Inoltre, su un totale di 52.386 deleghe d'indagine dell'Autorità Giudiziaria, i reparti del Corpo hanno concluso 10.845 investigazioni di polizia giudiziaria a contrasto dei reati tributari, nonché in materia di giochi e scommesse, accise e contrabbando. All'esito delle indagini in materia di reati tributari, sono stati denunciati 13.957 soggetti per 12.213 fattispecie delittuose.

Sul fronte del **contrasto all'evasione contributiva**, a seguito del riordino delle competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è stato istituito l'**Ispettorato nazionale del lavoro (INL)**, che ha integrato in un'unica Agenzia i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, dell'INPS e

dell'INAIL, con lo scopo di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale.

Dalla rilevazione annuale dei risultati dell'azione ispettiva svolta dall'INL emerge che, a fronte di un numero di aziende ispezionate pari a 144.163 (e 166.280 verifiche ispettive) sono stati accertati **162.932 lavoratori irregolari** (a fronte di 252.659 lavoratori risultati irregolari nel 2017), di cui **42.306 completamente “in nero”**.

Sempre in relazione all'attività di vigilanza ispettiva dell'INL, per l'anno 2018, si evidenziano contributi previdenziali e premi assicurativi recuperati per un importo di **1.356 milioni di euro**, a fronte di un recupero nel precedente anno pari a 1.100 milioni di euro.

Anche l'Istituto nazionale della previdenza sociale (**Inps**) supporta l'azione di contrasto all'evasione contributiva attuata dall'INL attraverso l'attività preventiva di verifica amministrativa, ovvero di vigilanza documentale. La Relazione specifica che grazie a tale attività preventiva di vigilanza documentale, nell'anno 2018 sono state accertate irregolarità di natura contributiva pari complessivamente a **346,7 milioni di euro**, cui si aggiunge il risparmio stimato in **127,8 milioni di euro** in termini di maggiori entrate future (ad esempio, per l'annullamento di un sgravio contributivo in corso di fruizione) ovvero minori uscite (ad esempio, per l'accertamento di rapporti di lavoro simulato che avrebbero dato luogo a prestazioni previdenziali indebite).

La vigilanza amministrativa **Inail** ha comportato un recupero (in termini di premi accertati censimento/indotto) per un importo complessivo di **36,3 milioni di euro**.

| TABELLA DI SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI IN MATERIA DI CONTRASTO ALL'EVASIONE | | |
|---|--|---|
| Agenzia delle entrate | Camblamento di verso | Invio di oltre 1,9 milioni di comunicazioni a cittadini per promuovere l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari o per invitarli a correggere anomalie. |
| | Misure volte ad attrarre persone e imprese estere in Italia | Cooperative compliance, patent box, accordi preventivi, interpellati nuovi investimenti. |
| | Riscossione complessiva da attività di controllo | 19.200 milioni di euro (di cui 5.700 milioni da riscossione coattiva, 11.300 milioni di somme riscosse tramite versamenti diretti, 400 milioni di euro da misure straordinarie (voluntary disclosure 1 e 2 e definizioni delle controversie tributarie) e 1.800 milioni di euro di somme derivanti da promozione della compliance). |
| Agenzia delle dogane e dei monopoli | Maggiori diritti accertati | 2.090 milioni di euro, di cui 1.200 relativi all'IVA intra e 400 alle accise |
| | Contraffazione | 14,2 milioni di euro di valore accertato |
| Guardia di Finanza | Numero indagini e attività di polizia giudiziaria svolte | 10.845 indagini e attività di polizia giudiziaria svolte |
| | Numero soggetti denunciati per reati tributari | 13.957 soggetti denunciati |
| | Numero verifiche e controlli fiscali | 106.798 verifiche e controlli fiscali effettuati |
| | Valori sequestrati | 1.088 milioni di euro sequestrati |
| | IVA evasa scoperta | 5.219 milioni di euro di IVA evasa scoperta |
| | Casi di fiscalità internazionale scoperti | 1.702 casi di fiscalità internazionale scoperti |
| INL | N. attività di vigilanza aziende ispezionate | 144.163 aziende ispezionate |
| | Recupero contributi e premi evasi | 1.360 milioni di euro recuperati |
| | Lavoratori in nero | 42.306 lavoratori in nero |
| | Lavoratori irregolari | 162.932 lavoratori irregolari |
| INPS Vigilanza documentale | Contributi evasi accertati | 346,7 milioni di euro accertati |
| | Risparmi in termini di mancati pagamenti per prestazioni/ minori uscite | 127,8 milioni di euro risparmiati |
| INAIL Verifiche amministrative | Premi accertati Censim./Indotto | 36,3 milioni di euro accertati |

Per quanto riguarda le **maggiori entrate** derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale **da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale**, la valutazione delle maggiori risorse è effettuata mediante un confronto degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale dell'anno corrente sia con le previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente, sia con le somme effettivamente incassate nell'esercizio precedente. La valutazione verifica che siano rispettate congiuntamente le seguenti tre condizioni:

- l'esistenza di maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente (rispettivamente per le annualità 2019, 2020 e 2021);
- l'esistenza di maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente (2018);
- la circostanza che le predette maggiori entrate siano permanenti.

Sulla base dei criteri sopra descritti, si perviene ai seguenti risultati:

- **la stima degli incassi attesi per il 2019 è maggiore degli incassi realizzati nel 2018 per circa 0,41 miliardi;**
- ii) il raffronto tra la stima degli incassi e le previsioni per il 2019 mostra un incremento di circa 2,14 miliardi interamente riconducibile alle entrate tributarie;
- iii) il raffronto tra la stima degli incassi del 2019 e le previsioni per il 2020 mostra un incremento di circa 2,68 miliardi, riconducibile alla differenza positiva sulle entrate tributarie (3,08 miliardi), parzialmente compensata da una differenza negativa sulle entrate extratributarie (-0,41 miliardi);
- iv) il raffronto tra la stima degli incassi del 2019 e le previsioni per il 2021 mostra un incremento di circa 3,04 miliardi, riconducibile alle entrate tributarie per 2,93 miliardi e alle entrate extratributarie per 0,11 miliardi.

L'ammontare di risorse da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale è valutato, per ragioni prudenziali, al minore dei predetti importi (circa 0,41 miliardi). Tuttavia, **soltanto una parte di queste risorse può essere considerata permanente**. Pertanto in sede di predisposizione del disegno di Legge di bilancio 2020, **saranno iscritti 0,37 miliardi** nello stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, **nel predetto Fondo** per la riduzione della pressione fiscale.

Con riferimento agli **indirizzi sulle strategie per il contrasto dell'evasione** il Governo indica nel Rapporto che tale obiettivo sarà perseguito attraverso **un piano organico** e un'**ampia riforma fiscale** basata sulla semplificazione delle regole e degli adempimenti nonché su una nuova e più efficace **alleanza tra contribuenti e Amministrazione finanziaria**.

La lotta all'evasione fiscale sarà perseguita anche **agevolando, estendendo e potenziando i pagamenti elettronici e riducendo drasticamente i costi delle transazioni cashless**. Il Governo intende, nel rispetto della normativa sulla *privacy*, rendere quanto più possibile trasparenti le transazioni commerciali. A questo scopo saranno introdotte specifiche misure per incentivare l'utilizzo di pagamenti tracciabili per **favorire l'utilizzo da parte dei consumatori di metodi di pagamento sicuri alternativi al contante** e per contrastare l'evasione fiscale.

Nel Rapporto viene sottolineato che in Italia, il *gap* dell'IVA può essere ripartito nelle seguenti componenti: **l'evasione da omessa fatturazione**, ovvero la c.d. "evasione con consenso"; **l'evasione da omessa dichiarazione**, ovvero la c.d. "evasione senza consenso"; **l'evasione da omesso versamento**; le **frodi fiscali** in materia di IVA.

Per contrastare il primo fenomeno (**evasione da omessa fatturazione**), il Governo è intenzionato a introdurre incentivi fiscali in misura tale da **far emergere un "contrasto di interessi"** tra le parti, al fine di **rendere conveniente l'emissione della fattura e quindi la tracciabilità telematica** ai fini della dichiarazione IVA. Da questo punto di vista, il Governo intende innanzitutto avvalersi della c.d. **lotteria degli scontrini**, collegata, a sua volta, all'introduzione dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi. Il Governo sottolinea inoltre che l'evasione IVA da omessa fatturazione si manifesta, principalmente, attraverso l'utilizzo del contante. Pertanto, nel programma del Governo è espressamente previsto che, al fine di potenziare la lotta all'evasione fiscale, risulta necessario, non solo prevedere **l'inasprimento delle pene per i grandi evasori**, ma anche estendere e potenziare i **pagamenti elettronici obbligatori, riducendone drasticamente i costi di transazione**.

Si evidenzia anche che **l'introduzione della fatturazione elettronica** sta incrementando l'efficacia del contrasto all'evasione da **omessa dichiarazione**. Per tale motivo vi sarà un'attenta **valorizzazione dei dati della fatturazione elettronica e lo sviluppo di specifiche analisi di rischio**.

Per quanto attiene più specificamente alle attività di prevenzione e contrasto all'evasione ed elusione fiscale, saranno intensificati il coordinamento e la complementarietà tra le diverse componenti dell'amministrazione finanziaria, in modo tale da evitare duplicazioni e favorire la specializzazione.

Più in dettaglio, sotto il profilo della prevenzione, sarà posta particolare attenzione alle attività dirette a favorire l'**emersione spontanea** delle basi imponibili attraverso l'ulteriore valorizzazione degli strumenti cooperazione rafforzata con il fisco (come, ad esempio, l'istituto della *cooperative compliance* e gli accordi preventivi con le imprese che svolgono attività internazionali). Nella medesima ottica, si ricorda che è stata data concreta attuazione, mediante apposite circolari diramate dall'Agenzia delle entrate, agli **indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA)** che costituiscono il principale strumento di promozione della *compliance* fiscale di piccole e medie imprese e professionisti. Nella prospettiva della prevenzione sarà, infine, intensificato il dialogo collaborativo con i contribuenti per supportarli sia nel momento dichiarativo sia nel pagamento dei tributi.

Ai fini di contrasto dell'evasione, sarà inoltre rafforzata l'efficacia della **riscossione**, da perseguire implementando anche le tecniche di analisi dei debiti iscritti a ruolo in modo da indirizzare l'attività di riscossione prioritariamente verso i debitori più solvibili e i crediti che hanno maggiori possibilità di essere riscossi e saranno ulteriormente valorizzate le sinergie operative con altre **Autorità pubbliche nazionali, europee e internazionali** rafforzando lo scambio di informazioni e gli strumenti di cooperazione internazionale.

Tra le iniziative internazionali di contrasto all'evasione fiscale nel Rapporto si evidenzia il modello di accordo intergovernativo che ha ispirato l'elaborazione, nell'ambito dell'OCSE, di uno *standard* comune per lo scambio automatico di informazioni finanziarie (*Common Reporting Standard for automatic exchange of financial account information in tax matters*). Tale *standard* prevede l'obbligo, in capo alle Amministrazioni finanziarie degli Stati che si sono impegnati, di scambiarsi automaticamente i dati relativi ai conti finanziari, detenuti da soggetti non residenti, ad esse trasmessi dalle istituzioni finanziarie (banche, fondi comuni, assicurazioni, trust, fondazioni ecc.), localizzate nel loro territorio.

Con riferimento alle attività di prevenzione e contrasto all'**evasione contributiva**, dal 1° gennaio 2017 l'attività di vigilanza sui luoghi di lavoro è affidata all'**Ispettorato Nazionale del Lavoro**, Agenzia con personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia organizzativa e contabile, posta sotto la vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che, con apposita convenzione stipulata con il Direttore dell'Agenzia, ne definisce gli obiettivi (art. 2, comma 1, D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 149) e ne monitora periodicamente la corretta gestione delle risorse finanziarie (art. 1, comma 3, D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 149). Scopo dell'Agenzia è realizzare una più efficiente ed efficace azione di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. L'Agenzia deve, quindi, **coordinare l'azione di vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione**

obbligatoria, ed a tal fine l'INL ha definito tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento e detta le linee di condotta e le direttive di carattere operativo per tutto il personale ispettivo, compreso quello proveniente da INPS e INAIL.