

upB. • ufficio  
parlamentare  
di bilancio



upB. •

ufficio  
parlamentare  
di bilancio

# Rapporto sulla politica di bilancio 2019

*gennaio 2019*

*Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 18 gennaio 2019.  
La versione elettronica può essere scaricata da: [www.upbilancio.it](http://www.upbilancio.it)*

Ufficio parlamentare di bilancio  
Via del Seminario, 76  
00186 Roma  
[segreteria@upbilancio.it](mailto:segreteria@upbilancio.it)

# INDICE

<b>SINTESI</b>	<b>V</b>
<b>1 QUADRO MACROECONOMICO</b>	<b>13</b>
1.1 Le tendenze congiunturali	13
1.1.1 <i>L'economia internazionale</i>	13
1.1.2 <i>L'economia italiana</i>	15
1.2 Le previsioni macroeconomiche	17
1.2.1 <i>Il quadro del Governo</i>	17
1.2.2 <i>L'esercizio di validazione e gli effetti della manovra</i>	20
Riquadro 1.1 – L'eterogeneità e l'incertezza sui moltiplicatori del bilancio pubblico	27
<b>2 QUADRO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA E REGOLE DI BILANCIO</b>	<b>31</b>
2.1 I conti pubblici nel quadriennio 2018-2021 e la manovra per il 2019	31
2.1.1 <i>Il conto delle Amministrazioni pubbliche</i>	31
2.1.2 <i>L'evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL</i>	35
2.1.3 <i>La manovra: il DL 119/2018 e la legge di bilancio per il 2019</i>	39
2.2 L'analisi dell'orientamento di bilancio (fiscal stance)	48
2.3 Il quadro di finanza pubblica alla luce delle regole di bilancio	50
2.3.1 <i>Il dialogo tra il Governo e la Commissione europea</i>	50
Riquadro 2.1 – Lo scambio di lettere tra il Ministero dell'Economia e delle finanze e la Commissione europea	51
2.3.2 <i>La regola sul saldo strutturale</i>	54
2.3.3 <i>La regola sulla riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL</i>	56
<b>3 CONSIDERAZIONI SU ALCUNE DELLE PRINCIPALI MISURE DELLA MANOVRA DI BILANCIO</b>	<b>59</b>
3.1 Le misure riguardanti la tassazione	59
3.1.1 <i>Le modifiche della tassazione sulle società di persone e sulle società di capitali</i>	62
3.1.2 <i>Le misure di riduzione della tassazione sul lavoro autonomo e le imprese individuali</i>	68
3.2 Le misure di contrasto dell'evasione e le sanatorie fiscali	81
3.3 Gli interventi per il pubblico impiego	84
3.4 Le misure per le famiglie e per il contrasto alla povertà	91
3.5 Gli interventi sulla sanità	94

3.6	Gli interventi sulla spesa in conto capitale	101
Riquadro 3.1	– Assistenza tecnica da parte della Banca europea degli Investimenti e della Commissione europea	110
3.7	Gli interventi sulla finanza locale	113

## SINTESI

Nel 2018 la fase espansiva dell'economia italiana si è nettamente indebolita, arrestandosi nella seconda metà dell'anno. Il rallentamento ciclico ha interessato anche altri paesi, sia dell'area dell'euro sia extra-europei.

In ottobre il Governo ha presentato una previsione programmatica di crescita del PIL dell'Italia all'1,2 per cento nel 2018 e all'1,5 nel 2019 e nella media del biennio successivo. L'UPB non ha validato tali stime, rilevandone l'eccessivo ottimismo sia sulle variabili reali (in particolare sugli investimenti) sia, e soprattutto, sulle dinamiche nominali che più impattano sugli equilibri della finanza pubblica; la decisione era ampiamente corroborata dalle valutazioni sulle tendenze congiunturali, che già in autunno si stavano rapidamente deteriorando. Venivano inoltre sottolineati diversi rischi al ribasso, di matrice prevalentemente esterna, ma con forti impatti per il nostro Paese.

In dicembre il Governo ha rivisto le stime macroeconomiche, riducendo la crescita attesa del PIL reale (all'1,0 per cento sia per il 2018 sia per il 2019) e nominale. L'UPB ha svolto un esercizio di valutazione rapido, nel quale la previsione di crescita del PIL nel 2019 (0,8 per cento) risultava inferiore a quella del MEF, ma in virtù dell'allineamento sulla dinamica del PIL nominale (al 2,3 per cento) il quadro del MEF è stato considerato plausibile. Sono stati tuttavia segnalati i rilevanti rischi al ribasso, soprattutto per il prossimo biennio. I dati congiunturali rilasciati successivamente hanno accresciuto i fattori di rischio, anche nel breve termine.

Oltre ad aggiornare le previsioni, l'UPB ha analizzato, con il modello macroeconomico MeMo-It, l'impatto della legge di bilancio sull'attività economica. Tenendo conto delle misure di copertura finanziaria dei vari provvedimenti adottati, l'impulso dello stimolo fiscale sul PIL del 2019 sarebbe di 0,3 punti percentuali (marginalmente inferiore a quello stimato dal MEF).

La Commissione europea, il 23 ottobre scorso ha chiesto al Governo di sottoporre un nuovo Documento programmatico di bilancio (DPB) rivisto, alla luce del fatto che il DPB presentato il 15 ottobre non rispettava né le Raccomandazioni rivolte all'Italia dal Consiglio il 13 luglio 2018, né gli obiettivi assunti precedentemente con il Programma di stabilità 2018. Successivamente, il MEF ha quindi inviato una nuova versione del DPB in cui gli obiettivi di bilancio erano rimasti tuttavia invariati rispetto alla versione originaria, compreso il deterioramento strutturale previsto per il 2019, a fronte del miglioramento richiesto dal Consiglio dell'Unione nel luglio scorso. La Commissione ha quindi preparato un nuovo Rapporto ex articolo 126, comma 3, del TFUE per l'inosservanza *prima facie* nel 2017 della regola numerica di riduzione del debito in rapporto al PIL da parte dell'Italia, concludendo che una procedura per disavanzo eccessivo sulla base del criterio del debito fosse giustificata nel caso dell'Italia.

A seguito del negoziato successivo al preannuncio di apertura di una procedura nei confronti dell'Italia, e in risposta ai rilievi della Commissione, il Governo, nel mese di dicembre, ha modificato in modo significativo l'entità e la composizione della manovra di bilancio in discussione in Parlamento. La revisione sia dell'impostazione della manovra, sia del quadro macroeconomico sottostante hanno comportato modifiche dei saldi di finanza pubblica, nominali – tendenziali e programmatici – e strutturali, vale a dire al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum*. Tali modifiche, secondo le stime del Governo, dovrebbero consentire di tornare su un percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (OMT) dal 2020, dopo una sostanziale stabilità strutturale al netto delle spese di carattere eccezionale nel 2019, e di programmare, dopo il rialzo stimato per il 2018 (riconducibile alla congiuntura economica), una lieve riduzione del rapporto tra il debito pubblico e il PIL nell'arco del triennio 2019-2021.

In particolare, il disavanzo programmatico, a seguito della manovra, è ora previsto in crescita al 2,0 per cento nel 2019, rispetto all'1,9 per cento del 2018, e successivamente in riduzione all'1,8 per cento nel 2020 e all'1,5 per cento nel 2021. Lo scenario programmatico, dopo la costanza nel 2018, prevede un saldo strutturale in peggioramento di 0,2 punti percentuali nel 2019 e in miglioramento in ognuno dei due anni successivi, di un decimo nel 2020 e di due decimi nell'anno successivo.

La manovra di bilancio prevede misure espansive che rimangono tra il 2,1 e il 2,4 per cento del PIL nell'arco di programmazione; al netto delle clausole di salvaguardia, i nuovi interventi producono invece effetti crescenti, dall'1,5 del 2019 al 2,4-2,3 per cento del prodotto nel biennio successivo. Dato l'incremento programmato del deficit, le risorse di copertura sono minori; esse risultano tuttavia crescenti dall'1,5 per cento del PIL del 2019 all'1,8 per cento nel 2021.

Per il 2019, le misure espansive impiegano 38,6 miliardi a fronte dei quali vengono individuate risorse per 27,1 miliardi, con conseguente incremento del deficit di 11,5 miliardi. È il quarto anno consecutivo che, dal lato degli impieghi, l'intervento più consistente riguarda la sterilizzazione della clausola di salvaguardia sull'IVA, per un importo pari a circa 12,5 miliardi per il 2019. Le altre principali misure sono indirizzate al pensionamento anticipato, all'inclusione sociale e al contrasto alla povertà tramite redditi e pensioni di cittadinanza, all'avvio del rilancio degli investimenti a livello nazionale e territoriale e di quelli di messa in sicurezza e manutenzione di infrastrutture, nonché al finanziamento del pubblico impiego per nuove assunzioni e corresponsione di somme per i rinnovi contrattuali, all'avvio di talune tassazioni agevolate per imprese e lavoratori autonomi.

Dal lato delle coperture finanziarie, poco più del 50 per cento derivano da maggiori entrate, all'interno delle quali sono previsti, tra l'altro, aumenti di gettito provenienti dalle imprese, soprattutto bancarie, e sui premi assicurativi, l'abrogazione dell'imposta sul reddito imprenditoriale (IRI) il cui avvio era previsto nel 2019 e delle deduzioni per

l'aiuto alla crescita economica (ACE), nonché l'aumento della tassazione su giochi e tabacchi.

Per il biennio 2020-21, ai maggiori effetti di molti degli interventi di incremento delle spese – in particolare per quelle in conto capitale – si sommano l'insieme di impatti crescenti e proroghe di misure già previste nel 2019 con ulteriori misure concernenti le agevolazioni fiscali. Per quanto riguarda il reperimento delle risorse di copertura, aumenta l'incidenza delle maggiori entrate rispetto al 2019, in particolare a causa dell'aumentato impatto delle clausole di salvaguardia e degli introiti, crescenti nel tempo, conseguenti alle misure per il contrasto all'evasione e ai condoni contenuti nel DL 119/2018.

Data la manovra, il conseguimento dei nuovi obiettivi programmatici di finanza pubblica è esposto a una serie di elementi di criticità.

Per il 2019, il quadro di finanza pubblica presenta caratteri di transitorietà, per una serie di interventi *una tantum* sulle entrate e temporanei sulle uscite, e soprattutto – come testimoniato dall'accantonamento di 2 miliardi a garanzia della tenuta del saldo – di incertezza, in particolare riguardo al disegno effettivo e alla realizzabilità delle misure, ad esempio per quanto riguarda il programma aggiuntivo di dismissioni immobiliari.

Le variazioni introdotte nell'iter parlamentare hanno inoltre modificato la qualità della manovra, determinando un'inversione di segno nell'effetto netto complessivo sulla spesa in conto capitale. Nel 2019 secondo la versione iniziale della manovra tale spesa veniva aumentata di circa 1,8 miliardi rispetto agli andamenti tendenziali, mentre nella versione definitiva viene ridotta di 2 miliardi.

Nel biennio 2020-21, il raggiungimento del rapporto deficit/PIL programmatico è interamente affidato alle clausole di salvaguardia su IVA e accise, già significative nel testo iniziale del DDL di bilancio e ulteriormente aumentate nella conversione in legge (all'1,2 per cento del PIL nel 2020 e all'1,5 per cento nel 2021). Tali clausole, peraltro, rappresentano determinanti cruciali della riduzione programmata del rapporto tra il debito e il PIL nel biennio 2020-21.

Alla luce di quanto avvenuto in passato, la prospettiva di sostituzione delle clausole appare, perlomeno, di realizzazione complessa. Gli interventi di riduzione della spesa non dovrebbero verosimilmente interessare, se non in maniera limitata, le voci concernenti gli investimenti, che si vogliono potenziare; quelle riguardanti le prestazioni sociali, che si aumentano tramite la manovra attuale; i redditi da lavoro che verranno incrementati dai rinnovi contrattuali. Tenuto conto di tali esclusioni, la spesa residua aggredibile, rappresentata in buona parte dalla spesa sanitaria, sarebbe oggetto di riduzioni consistenti. Un ambito di intervento potrebbe riguardare – come sostenuto da anni – le cosiddette *tax expenditure*, anche se la legge di bilancio ne proroga alcune.

Un altro fattore di criticità è costituito dal fatto che all'interno della manovra non sono quantificati gli impatti sul conto delle Amministrazioni pubbliche delle spese relative ai rinnovi contrattuali delle Amministrazioni diverse da quelle statali. Il reperimento di queste risorse rimane a carico degli enti decentrati.

Le grandezze della finanza pubblica programmata dal Governo appaiono infine soggette a rischi e incertezze che riguardano il quadro macroeconomico.

Per quanto riguarda il rispetto delle regole europee di bilancio, la Commissione europea, preso atto dell'esito positivo del negoziato con il Governo, ha ritenuto che l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo in quella fase non fosse più necessaria, a condizione che le misure concordate, compresi gli accantonamenti di specifici stanziamenti a salvaguardia dei saldi, fossero approvate definitivamente dal Parlamento, come è poi successivamente avvenuto negli ultimi giorni di dicembre. La Commissione vigilerà attentamente sull'evoluzione della finanza pubblica italiana e, in particolare, sulla effettiva attuazione della legge di bilancio per il 2019.

Per quanto riguarda la regola sul saldo strutturale, l'aggiustamento stimato per il 2018 appare inadeguato rispetto a quanto richiesto, in quanto il miglioramento del saldo, pari a due decimi di punto, è inferiore a quanto richiesto, dopo l'applicazione del "margine di discrezionalità" da parte della Commissione, ossia tre decimi. Tale deviazione sarebbe in linea generale considerata non significativa; tuttavia, al momento dell'applicazione del margine, la Commissione aveva dichiarato che non sarebbero state permesse ulteriori deviazioni rispetto all'aggiustamento richiesto.

Inoltre, sebbene dimezzata rispetto a quella calcolata sui dati del DPB, nel 2019 permarrrebbe una deviazione significativa dall'aggiustamento strutturale richiesto, anche tenuto conto della richiesta del Governo di flessibilità pari a 0,2 punti percentuali per eventi eccezionali, per spese legate a interventi per contrastare il dissesto idrogeologico e per la messa in sicurezza della rete di collegamenti stradali.

Nel 2020 si stima una deviazione annuale di -0,5 punti percentuali di PIL, ovvero al limite della significatività, e di -0,4 punti di PIL nel 2021, ovvero non significativa. Viene stimata inoltre una deviazione significativa in termini biennali in ambedue gli anni.

Nonostante la discesa del debito nel triennio 2019-2021 prevista dal Governo, la regola numerica di riduzione non viene mai rispettata nel periodo di programmazione, né con il criterio *backward looking* fino al 2021, né con quello *forward looking* fino al 2019, né con il criterio di correzione per il ciclo.

Ritornando in modo più specifico al contenuto della manovra di bilancio, come già rilevato, oltre alle menzionate misure di sterilizzazione e rimodulazione delle clausole IVA, sono presenti una serie di interventi che hanno effetti rilevanti sulla tassazione delle imprese e dei lavoratori autonomi e sulle condizioni economiche delle famiglie, sul pubblico impiego, sul comparto sanitario, sulla spesa in conto capitale e sulla finanza

locale. Altri interventi sono inoltre stati destinati al contrasto dell'evasione fiscale e alla definizione agevolata del contenzioso tributario.

Per quanto riguarda le imprese e i lavoratori autonomi, all'aggravio di prelievo derivante dall'abolizione dell'IRI e dell'ACE si affiancano misure di riduzione dello stesso che consistono: nell'estensione del regime forfettario con l'aliquota del 15 per cento e l'introduzione di un regime sostitutivo con una aliquota del 20 per cento per i lavoratori autonomi e le imprese individuali con ricavi, rispettivamente, inferiori a 65.000 euro e compresi tra 65.000 e 100.000 euro; nella tassazione agevolata per gli utili investiti – da parte di società di capitali, società di persone e di altri soggetti esclusi dai regimi precedenti – nell'acquisto di beni strumentali e al fine di incrementare l'occupazione a tempo determinato e indeterminato; inoltre, per tutte le imprese, è confermato per il 2019, sebbene in forma più limitata rispetto agli anni precedenti, il cosiddetto iperammortamento. Il nuovo schema di imposizione fa emergere una maggiore frammentazione del sistema e alcune importanti modifiche strutturali. Con riferimento alla frammentazione, l'IRI, sebbene costituisse un regime opzionale, determinava una maggiore neutralità fiscale nella scelta della forma giuridica dell'impresa. La sua abolizione e l'introduzione del nuovo regime per i lavoratori autonomi e per le imprese individuali, caratterizza le diverse possibilità di tassazione oltre che sulla base della natura giuridica, anche sulla base delle caratteristiche dimensionali delle imprese, generando di fatto tre regimi di tassazione: al regime progressivo dell'Irpef (a cui sono soggette le imprese individuali in contabilità ordinaria e le società di persone) e a quello proporzionale dell'Ires (a cui sono sottoposte le società di capitali) si aggiunge un ulteriore regime proporzionale per i soggetti persone fisiche ammessi al regime forfettario e alla imposta sostitutiva (imprese individuali e lavoratori autonomi) che, ampliando la platea dei beneficiari, non può più essere considerato un regime agevolato come quello vigente dei minimi. Complessivamente, nel nuovo disegno di imposizione, la maggiore penalizzazione è scontata dagli imprenditori individuali con ricavi superiori ai 100.000 euro e dalle società di persone. Infine, sono previste misure di aggravio del prelievo per le banche e le imprese di assicurazione (differimento in dieci esercizi della deducibilità ai fini Ires e IRAP delle rettifiche su crediti conseguenti al primo anno di applicazione dell'*International Financial Reporting Standard* n. 9; la rimodulazione della deducibilità delle quote di ammortamento del valore dell'avviamento e di altri beni immateriali e delle svalutazioni su crediti che hanno dato luogo in passato all'iscrizione in bilancio di attività per imposte anticipate convertibili in crediti di imposta; l'ulteriore incremento, rispetto a quanto stabilito dalla legge di bilancio per il 2018, dell'acconto dell'imposta sui premi assicurativi).

Una parte rilevante degli impieghi della manovra è destinata a finalità riguardanti le famiglie e il contrasto della povertà. A eccezione di una piccola parte di risorse volte al rifinanziamento dei fondi per le politiche sociali, la famiglia, le non autosufficienze e per l'assistenza agli alunni disabili, il resto è stanziato in due Fondi in attesa della definizione delle misure specifiche: il Fondo per il reddito di cittadinanza e il Fondo per la revisione del sistema pensionistico. In entrambi i casi la legge di bilancio rinvia a successivi

provvedimenti normativi per il dettaglio delle misure che dovranno essere finanziate con le dotazioni di questi Fondi, che quindi costituiscono il limite di spesa. Tuttavia, è previsto un collegamento tra i due Fondi: fermo restando l'ammontare complessivo annuo delle risorse stanziare in ciascuno di essi, eventuali risparmi derivanti dai provvedimenti attuativi delle finalità di un fondo potranno essere utilizzati a compensazione degli eventuali maggiori oneri derivanti dai provvedimenti attuativi delle misure afferenti l'altro fondo, mediante ridefinizione contestuale degli specifici limiti di spesa. Le eventuali economie di spesa non utilizzate per la compensazione possono riconfluire nei fondi. Sempre dal lato pensionistico sono inoltre previste la modifica delle regole di indicizzazione delle pensioni al costo della vita – che diventano più favorevoli per gli importi pensionistici fino a 4 volte il trattamento minimo dell'INPS e meno favorevoli per quelli più alti – e l'introduzione di un contributo di solidarietà a carico dei trattamenti pensionistici diretti che, complessivamente considerati in capo al pensionato percettore, superano la soglia di 100.000 euro lordi annui.

La legge di bilancio per il 2019 propone una serie di interventi in materia di pubblico impiego. Il rinnovo dei contratti per il triennio 2019-2021 è quello finanziariamente più rilevante (da 1,1 miliardi nel 2019 a quasi 1,8 miliardi nel 2021, per quanto riguarda il solo personale statale). Diverse altre misure sono volte ad autorizzare nuove assunzioni di personale, anche in deroga rispetto ai vincoli sul *turnover* previsti dalla normativa vigente (attingendo ad un apposito fondo, opportunamente rifinanziato dalla stessa legge di bilancio) o in ampliamento delle stesse dotazioni organiche, al fine di ripianare le carenze generate dalle misure di contenimento della spesa attuate a partire dal 2009 e, talvolta, per fare fronte a esigenze di carattere straordinario. Tali misure riguardano tutti i principali comparti del pubblico impiego (Ministeri, sicurezza e forze armate, scuola e università). Vi sono inoltre misure che dispongono l'assunzione di personale per alimentare strutture della Pubblica amministrazione riformate o create *ex novo* dalla stessa legge di bilancio o da altri interventi recenti. Una stima preliminare quantifica in circa 360 milioni l'onere lordo complessivamente destinato dalla manovra ad assunzioni nella Pubblica amministrazione nel 2019, che sale a 1,35 miliardi nel 2021.

Per quanto riguarda il comparto sanitario, la legge di bilancio per il 2019 sostanzialmente conferma il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) per il 2019, indicandolo in 114,439 miliardi, e fissa il finanziamento per il 2020 e il 2021, pari a quello del 2019 incrementato, rispettivamente, di 2 e di 3,5 miliardi, sempre che si arrivi alla stipula di un nuovo Patto per la salute. Ne deriveranno riduzioni della spesa sanitaria rispetto al tendenziale di circa 170 milioni nel 2020 e di 1 miliardo nel 2021. La legge di bilancio e il DL 119/2018 prevedono inoltre alcuni altri interventi di segno opposto, sulla spesa corrente e in conto capitale allocata alla sanità, per circa 100 milioni nel 2019 e nel 2020 e 300 nel 2021 e diverse disposizioni volte principalmente ad affrontare alcune emergenze, quali le carenze di personale e la regolazione della spesa farmaceutica.

L'incremento della spesa in conto capitale rappresenta uno degli obiettivi dichiarati della strategia del Governo. Tuttavia, nell'ambito delle misure adottate durante l'iter di

approvazione della manovra per la riduzione dei saldi di bilancio richiesta dalla Commissione europea, molti interventi di contenimento del deficit – in particolare per il 2019 – riguardano proprio gli investimenti e i contributi agli investimenti.

Gli strumenti per raggiungere una espansione della spesa in conto capitale consistono sia in un aumento delle risorse disponibili nella legge di bilancio a partire dal 2020, sia in interventi sul quadro normativo (in particolare sul Codice degli appalti, in attesa di una organica riforma della disciplina, e sulle regole di bilancio degli Enti territoriali) con misure di semplificazione e correzione, sia, infine, in strumenti per fronteggiare le carenze tecnico-organizzative delle Amministrazioni, soprattutto locali, nel programmare, progettare e valutare gli investimenti pubblici (costituzione di una Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici e di una Struttura di missione, denominata “InvestItalia”, operante alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri).

In particolare, gli interventi più rilevanti prevedono l’istituzione di due nuovi fondi per gli investimenti e i contributi agli investimenti, uno per le Amministrazioni centrali dello Stato e uno per gli Enti territoriali. In termini di concreta realizzazione della spesa, l’impatto complessivo previsto sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche rispetto alla legislazione vigente è pari a 1,5 miliardi nel 2019, 3,5 miliardi nel 2020 e 3,9 miliardi nel 2021.

Vari interventi in legge di bilancio mirano all’aumento della capacità di spesa da parte degli Enti territoriali. Tra essi, particolare importanza assume la revisione delle regole di finanza locale, che tiene conto di alcuni rilievi della Corte costituzionale. Viene infatti ridefinita la regola del pareggio, sollevando gli Enti territoriali (fatta eccezione per le Regioni a statuto ordinario, fino al 2020, e con alcune limitazioni per gli enti in disavanzo) dal rispetto delle disposizioni attuative della L. 243/2012 e aprendo, quindi, alla possibilità di un ampio utilizzo delle risorse rinvenienti dagli avanzi di amministrazione e dal debito. Le previsioni governative, tuttavia, stimano un impatto sulla finanza pubblica graduale e di entità relativamente modesta nel prossimo triennio. Altre misure riguardano la soppressione dei tagli di risorse previsti a legislazione vigente per le Regioni a statuto ordinario (in parte sostituiti dalla richiesta di esposizione di avanzi), il trasferimento di risorse in conto capitale ai diversi comparti di enti territoriali (cui fa da contraltare, per i comuni, il taglio di 563 milioni al Fondo di solidarietà comunale disposto dal DL 66/2014) e gli interventi a supporto della situazione finanziaria di alcuni Enti locali. Vanno poi considerati gli effetti negativi sulle entrate delle amministrazioni locali derivanti dalla cosiddetta “pace fiscale” e quelli positivi potenzialmente derivanti dalla mancata proroga del blocco della leva fiscale. Complessivamente, non si possono escludere rischi legati ad una dinamica della spesa più sostenuta rispetto a quanto stimato in relazione tecnica, non solo per il venir meno di vincoli all’utilizzo degli avanzi di amministrazione di cui certamente potranno beneficiare gli enti virtuosi, ma anche in ragione della maggiore libertà di contrarre debito e di aumentare la pressione fiscale che la legge di bilancio concede agli Enti territoriali.

La manovra di bilancio prosegue nell'introduzione di misure di contrasto dell'evasione fiscale e di quelle *una tantum* di definizione agevolata del contenzioso tributario. Alla prima tipologia appartengono la proroga fino al 30 giugno 2022 dell'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile ai fini IVA per alcune operazioni specifiche, in coerenza con l'evoluzione della normativa europea al riguardo, e l'introduzione dell'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi derivanti dalla cessione di beni e servizi, oggi previste solo in forma opzionale in cambio di una serie di agevolazioni e semplificazioni amministrative. Con quest'ultima misura si va nella direzione di contrastare l'evasione dell'IVA concentrando l'attenzione sullo stadio finale della catena degli scambi commerciali (i consumatori finali) cercando di ridurre i fenomeni di evasione connessi con l'omissione della dichiarazione. La misura si affianca a strumenti quali le comunicazioni trimestrali dell'IVA, le liquidazioni periodiche dell'imposta e l'obbligo di fatturazione elettronica che finora erano concentrati sulle transazioni *business to business*. Tutti questi strumenti, che ampliano la disponibilità di informazioni e ne aumentano la tempestività, possono contribuire ad aumentare la capacità di analisi e di controllo preventivo dell'Amministrazione, migliorare il rapporto tra fisco e contribuente e accrescere l'adempimento spontaneo; si fornisce inoltre un'ulteriore spinta alla digitalizzazione del Paese, riducendo i costi e rendendo più efficienti i processi aziendali. Rimangono, tuttavia, gli elementi di incertezza connessi con la possibilità che la memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi spinga i soggetti IVA a puntare più intensivamente verso forme di evasione con consenso (cioè quelle in cui esiste un accordo tra acquirente e venditore) ampliando anziché riducendo l'evasione nelle cessioni con il consumatore finale. Ciò potrebbe determinare, in presenza di un'emersione dei costi favorita dall'obbligatorietà della fatturazione elettronica, anche una perdita di gettito. Questo fenomeno potrebbe essere contrastato dalla previsione di adeguati controlli sulla stabilità e credibilità dei margini di ricavo. La previsione di una lotteria a valere sugli scontrini non appare sufficiente a introdurre un meccanismo di conflitto di interessi che contrasti l'evasione con consenso nello stadio finale della catena degli scambi. Allo scopo potrebbe contribuire in modo significativo l'introduzione di adeguati limiti all'uso del contante (restringendo quelli attuali).

Alla seconda tipologia di misure appartengono le definizioni agevolate dei processi verbali di constatazione (PVC), degli avvisi di accertamento e delle liti fiscali pendenti nonché la rottamazione dei carichi affidati alla riscossione (rottamazione ter) e lo stralcio dei debiti pregressi di importo inferiore a 1.000 euro affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio del 2000 al 31 dicembre del 2010. Il tratto comune di queste misure di sanatoria fiscale è quello di prevedere la chiusura del contenzioso mediante il pagamento dell'imposta dovuta senza applicazione di sanzioni e interessi su un ampio lasso temporale. L'introduzione reiterata di diverse forme di definizione agevolata premia i contribuenti meno meritevoli e indebolisce il senso di obbedienza fiscale della platea dei contribuenti, oltre a compromettere le entrate future.

# 1 QUADRO MACROECONOMICO

## 1.1 Le tendenze congiunturali

### 1.1.1 L'economia internazionale

L'anno scorso si sono evidenziati i primi chiari segnali di rallentamento della fase espansiva globale. Gli annunci e le misure di inasprimento commerciale, avviate dall'amministrazione americana, hanno rallentato gli scambi e i maggiori previsori internazionali hanno ridotto le attese sulla crescita dell'economia globale; la correzione apportata dal Fondo monetario internazionale (FMI) in ottobre, rispetto alle previsioni dell'estate, è stata di due decimi di punto percentuale sia nel 2018 sia nel 2019 (ora al 3,7 per cento in ciascun anno); la Commissione europea in novembre ha diminuito le stime in misura simile per lo scorso anno (al 3,9 da 4,1 per cento) ma più forte per il 2019 (al 3,7 dal 4,1 per cento); l'OCSE, sempre in novembre, ha ridotto le previsioni sul PIL mondiale, di un decimo di punto nel 2018 (al 3,7 per cento) e di quattro decimi nel 2019 (al 3,5 per cento).

Negli Stati Uniti la dinamica del PIL, sebbene sostenuta dallo stimolo fiscale, ha decelerato tra il secondo e il terzo trimestre dell'anno. I consumi, pubblici e privati, hanno rappresentato il traino principale alla crescita, mentre i contributi di investimenti ed esportazioni nette sono risultati più erratici. In Cina la crescita si è ridotta, nonostante le politiche economiche attivate per contrastare i dazi (il commercio con l'estero è fortemente diminuito). Per entrambi i paesi, FMI, Commissione europea e OCSE hanno ridotto le stime sul PIL del 2019. Tra i paesi emergenti le previsioni per Russia e India hanno subito correzioni al ribasso per il 2019; per il Brasile, la cui economia sembra soffrire un rallentamento più forte del previsto, le revisioni hanno invece riguardato soprattutto il 2018.

Nell'area dell'euro il prodotto ha nettamente decelerato rispetto alle dinamiche congiunturali del 2017 (mediamente dello 0,7 per cento). nell'estate scorsa hanno sorpreso in negativo le economie con maggiore vocazione all'*export*; la Germania e l'Italia hanno registrato una contrazione (-0,2 per cento sul trimestre precedente) e l'Olanda ha rallentato (allo 0,2 per cento). Francia e Spagna, che risentono meno della domanda estera, sono invece risultate relativamente più dinamiche (0,4 e 0,6 per cento rispettivamente). Il peggioramento ciclico dell'area ha riguardato soprattutto il settore industriale, la cui produzione è scesa dal terzo trimestre.

L'indebolimento dell'attività economica si è riflesso sul commercio mondiale, le cui previsioni sono state riviste al ribasso dai maggiori analisti (tab. 1.1). Le azioni intraprese dall'amministrazione americana, nonché le minacce di ulteriori dazi, hanno condizionato negativamente i flussi commerciali. La variazione tendenziale della media mobile a tre mesi dell'indice del commercio mondiale, elaborato dal *Central Planning Bureau* (CPB), si è gradualmente ridotta (dal 5,2 al 3,7 per cento tra gennaio e ottobre); la variazione della produzione industriale è, similmente, passata dal 3,8 al 2,5 per cento. Anche l'indice di fiducia globale dei responsabili degli acquisti (JP Morgan – *Global Composite PMI*) è peggiorato, soprattutto sulla componente manifatturiera.

**Tab. 1.1** – Domanda mondiale

	Tassi di crescita percentuali			Differenze rispetto alle precedenti stime		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
MEF <sup>(1)</sup> (18 dicembre)	4,0	3,6	-	-0,3	-0,4	-
Commissione europea (9 novembre)	4,1	3,9	3,5	-0,8	-0,5	-
Fondo monetario internazionale (3 ottobre)	4,2	4,0	-	-0,6	-0,5	-
OCSE (21 novembre)	3,9	3,7	3,7	-0,8	-0,8	-

Fonte: MEF, Commissione europea, FMI, OCSE.

(1) Per il MEF si riportano i valori relativi alla crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia; le differenze rispetto alle precedenti stime sono calcolate con riferimento alla NADEF 2018.

Nell'aggiornamento di dicembre del quadro macroeconomico il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) ha tenuto conto del deterioramento del contesto internazionale, anche rispetto dello scorso settembre, rivedendo al ribasso la domanda estera per l'Italia.

Il prezzo del petrolio Brent l'anno scorso ha mostrato dapprima un andamento crescente fino a inizio ottobre, arrivando a quotare oltre 85 dollari per barile. Ha poi avviato una fase di correzione sotto i 55 dollari, a causa sia dell'eccesso di produzione sia della domanda in moderazione. Solo sul finire d'anno, con un nuovo accordo tra i maggiori produttori di petrolio per un taglio nell'estrazione di 1,2 milioni di barili al giorno a partire da gennaio 2019, il greggio è risalito verso i 60 dollari per barile. Nel consuntivo 2018, la media delle quotazioni del Brent è risultata pari a 71,7 dollari; per il 2019 le ipotesi del MEF di dicembre si attestano sui 61,5 dollari per barile, lievemente al di sopra (per circa tre dollari) delle più recenti quotazioni *futures*.

Nei primi quattro mesi del 2018 il cambio dollaro su euro si è mantenuto nella fascia 1,20-1,26. La dinamica del PIL degli Stati Uniti e la normalizzazione della politica monetaria della Riserva Federale hanno successivamente favorito l'apprezzamento del dollaro, che nei confronti della valuta europea si è attestato sui valori di 1,12-1,18 a partire dall'inizio dell'estate. L'ipotesi tecnica adottata dal MEF, di cambio fisso lungo l'orizzonte di previsione, ha indotto solo una piccola differenza rispetto al dato storico effettivo per il 2018. Per il 2019 invece, per il quale l'ipotesi tecnica implica un cambio a 1,135, la stima appare poco diversa dalle attese di mercato (intorno a 1,165).

### **1.1.2 L'economia italiana**

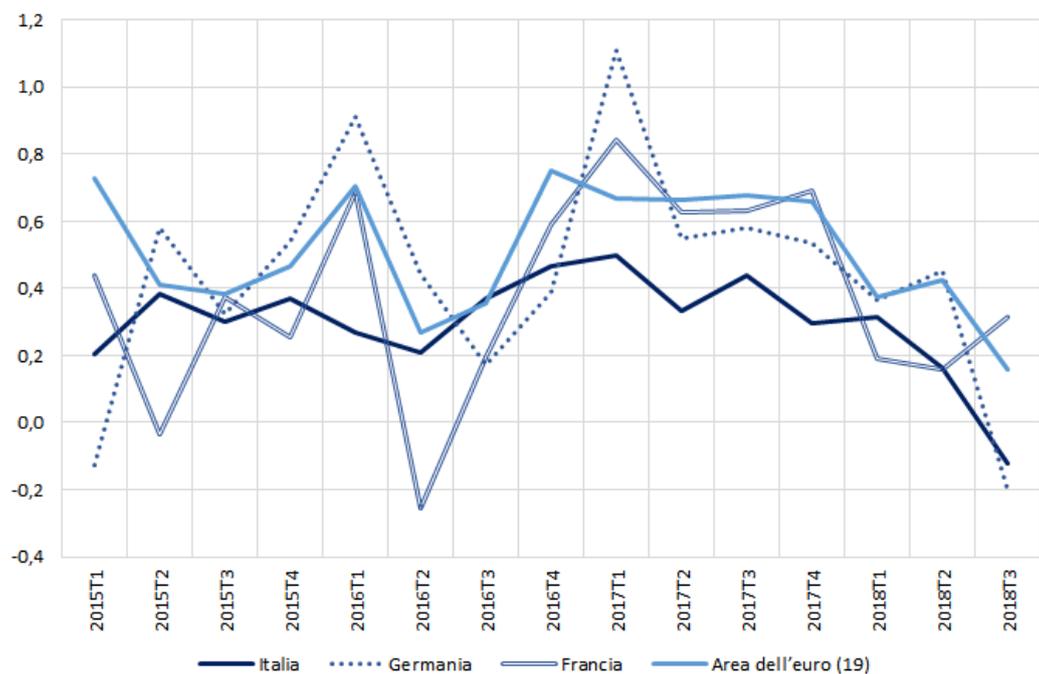
Nel 2018 l'economia italiana ha registrato una chiara fase di rallentamento ciclico, come per altri paesi europei quali la Germania (fig. 1.1). Dal lato dell'offerta, i dati di contabilità nazionale del nostro paese segnalano il marcato peggioramento dei livelli produttivi dell'industria in senso stretto, a fronte di una tenuta di quelli dei servizi e delle costruzioni. Tra le componenti interne di domanda, la dinamica dei consumi privati si è progressivamente ridotta, fino a segnare un arretramento congiunturale nel trimestre estivo. La spesa per investimenti è rimasta vivace, seppur caratterizzata da forte erraticità; i recenti indicatori qualitativi prospettano un contesto meno favorevole per l'accumulazione di capitale, sia nell'indagine della Banca d'Italia sulla situazione economica generale sia nell'inchiesta dell'Istat sull'accesso al credito. Gli scambi con l'estero hanno recuperato in estate la brusca flessione di inizio anno, sebbene con ritmi di crescita molto più contenuti rispetto a quelli del biennio 2016-17.

L'industria in senso stretto ha perso vigore già dall'inverno scorso, quando ha cominciato a registrare contrazioni della produzione in termini congiunturali; contestualmente si è ridotto il numero di comparti in crescita, come segnalato dall'andamento dell'indice di diffusione dell'UPB. Il deterioramento dell'attività manifatturiera è stato segnalato anche dalle inchieste presso le imprese, sia quella dell'Istat sulla fiducia sia quella del PMI, entrambe peggiorate in corso d'anno. Negli altri comparti produttivi (servizi di mercato, commercio al dettaglio e costruzioni) la fiducia si è deteriorata prevalentemente nel secondo semestre.

Anche gli indicatori sintetici del ciclo economico, elaborati da varie istituzioni, sono costantemente diminuiti lo scorso anno. L'indice coincidente della crescita di fondo elaborato dalla Banca d'Italia (ITA-coin) si è portato nei mesi finali dell'anno in territorio negativo, per la prima volta dall'ottobre del 2016; l'indicatore anticipatore dell'Istat ha proseguito la sua tendenza al ribasso, in atto dalla fine del 2017. La debolezza della fase ciclica si riflette nelle stime dei modelli UPB di breve periodo, che stimano per il quarto trimestre del 2018 un lieve calo dell'attività economica; pesa soprattutto il lieve freno derivante dal comparto industriale, sfavorito dalle incertezze del contesto internazionale e dal calo della domanda di beni strumentali.

Il rallentamento dell'attività produttiva ha inciso anche sulla domanda di lavoro. L'occupazione, che in primavera aveva recuperato fino a portarsi in prossimità dei valori precedenti alla crisi del 2008, si è successivamente stabilizzata, nella seconda metà dell'anno; il maggiore rialzo delle ore lavorate rispetto al valore aggiunto ha indotto una caduta della produttività oraria, diffusa tra i maggiori settori. Il peggioramento della produttività, gli incrementi salariali e il venir meno delle politiche di decontribuzione, hanno determinato un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto.

**Fig. 1.1** – PIL nell'area dell'euro e nelle sue tre maggiori economie  
(variazioni percentuali congiunturali)



Fonte: Eurostat.

L'anno scorso l'inflazione è rimasta moderata, inferiore a quella dell'area dell'euro e trainata prevalentemente dalle componenti erratiche; la misura di fondo, ossia al netto degli energetici e degli alimentari freschi, è risultata costantemente inferiore al punto percentuale. Ai modesti aumenti dei prezzi si sono affiancate attese inflazionistiche, di famiglie e imprese, in calo a partire dai mesi estivi.

## 1.2 Le previsioni macroeconomiche

### 1.2.1 Il quadro del Governo

Nello scenario macroeconomico programmatico pubblicato in settembre nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF), poi confermato nel Documento Programmatico di Bilancio (DPB), il Governo prevedeva un incremento del PIL all'1,2 per cento per il 2018 e all'1,5 sia quest'anno sia nella media del prossimo biennio (tab. 1.2).

Per il 2018 si stimava una dinamica del prodotto trainata dalla domanda interna (1,4 punti percentuali il contributo al netto delle scorte) e lievemente frenata da quella estera netta (per 0,3 punti percentuali); le scorte fornivano un contributo marginale. Per quanto riguarda l'inflazione, il deflatore del PIL era atteso in forte accelerazione all'1,3 per cento dallo 0,5 del 2017. La crescita del PIL nominale, variabile rilevante per le misure di finanza pubblica, era prevista al 2,5 per cento.

Nel quadro programmatico della NADEF la manovra dispiegava i suoi effetti espansivi velocemente, in quanto già nel 2019 la crescita del PIL (1,5 per cento) eccedeva di sei decimi di punto quella dello scenario tendenziale<sup>1</sup>. Le misure di politica economica comportavano un forte stimolo all'accumulazione di capitale, che beneficiava dei maggiori investimenti pubblici, ma anche di un marcato miglioramento della componente dei macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto. La spesa per consumi privati traeva vantaggio dalla mancata attivazione delle clausole di aumento dell'IVA e aumentava di circa mezzo punto percentuale rispetto alla dinamica tendenziale. L'intervento sull'imposizione indiretta contribuiva alla sostanziale stabilizzazione dell'inflazione (misurata dal deflatore dei consumi privati) poco sotto l'1,5 per cento, mentre nel quadro tendenziale sarebbe aumentata oltre il due per cento. Tale dinamica influiva limitatamente su quella del deflatore del PIL, che si riduceva rispetto allo scenario a politiche invariate di due decimi di punto.

**Tab. 1.2** – Quadro macroeconomico della NADEF

	2018		2019		2020		2021	
	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.
PIL	1,2	1,2	0,9	1,5	1,1	1,6	1,1	1,4
Contributi alla crescita del PIL								
Esportazioni nette	-0,3	-0,3	0,1	-0,1	0,2	-0,1	0,1	-0,1
Scorte	0,1	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,4	1,4	0,9	1,6	0,8	1,6	1,0	1,4
Deflatore PIL	1,3	1,3	1,8	1,6	1,7	1,9	1,5	1,7
PIL nominale	2,5	2,5	2,7	3,1	2,8	3,5	2,6	3,1

Fonte: elaborazioni su dati della NADEF 2018.

<sup>1</sup> La manovra non ha impatto sul 2018 quindi le previsioni tendenziali coincidono con quelle programmatiche.

Nel complesso il PIL nominale era previsto salire nel 2019 del 3,1 per cento, con una differenza rispetto alla dinamica tendenziale (0,4 punti) interamente dovuta alla componente reale.

Nel biennio 2020-21 lo stimolo all'attività economica indotto dalle misure programmatiche di ottobre si stimava appena inferiore, ma comunque elevato. La crescita del PIL eccedeva lo scenario a legislazione vigente di circa mezzo punto percentuale nel 2020 e di tre decimi di punto nel 2021. L'aumento degli investimenti, sia pubblici sia privati, restava assai sostenuto; la spesa delle famiglie, che nel 2020 fronteggiava un incremento dell'IVA (per la disattivazione solo parziale della clausola di salvaguardia), confermava tassi di crescita prossimi a quelli del 2019. Le variazioni sull'imposizione indiretta sostenevano i prezzi; il deflatore del PIL nel biennio si attestava su una dinamica media dell'1,8 per cento, superiore di due decimi di punto a quella dello scenario tendenziale. Ne derivava, tenuto anche conto dei citati andamenti della componente reale, un incremento del PIL nominale del 3,5 per cento nel 2020 e del 3,1 nel 2021.

Il 21 novembre scorso la Commissione europea ha prodotto un nuovo Rapporto ex art. 126(3) del TFUE sulla valutazione del rispetto della regola sul debito nel 2017 in cui considerava appropriata l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo (PDE) nei confronti dell'Italia. In conseguenza, il Governo ha avviato negoziati con la stessa per la revisione del quadro programmatico macroeconomico e di finanza pubblica, al fine di renderlo maggiormente coerente con le regole del Patto di stabilità e crescita. Come risultato di tali negoziati, in dicembre il Governo ha inviato alla Commissione europea uno schema di intervento di politica di bilancio, sulla base del quale ha proposto un rilevante emendamento al DDL di bilancio e rivisto le previsioni macroeconomiche (tab. 1.3). L'aggiornamento dello scenario macroeconomico si è reso necessario, oltre che per recepire le misure introdotte con il citato emendamento, anche per tenere conto dell'evoluzione congiunturale.

L'aggiornamento delle variabili esogene nelle stime di dicembre non comporta rilevanti differenze, rispetto al quadro della NADEF, se non per quanto riguarda le quotazioni del petrolio. In particolare, le proiezioni sugli scambi internazionali si modificano solo marginalmente, confermando il rallentamento del commercio nel 2018, che proseguirebbe anche quest'anno. Le nuove ipotesi sui mercati valutari risentono del rafforzamento del dollaro in autunno (il cambio dollari per euro si attesta a 1,14, contro l'1,16 della NADEF). Le nuove ipotesi del MEF comportano una revisione al ribasso delle quotazioni petrolifere, per effetto dei timori di un eccesso di offerta diffusi in autunno; tenendo conto anche dell'evoluzione dei prezzi a termine, nel 2019 si attendono quotazioni inferiori di oltre dieci dollari al barile rispetto a quelle della NADEF.

**Tab. 1.3** – Quadro macroeconomico del Governo (NADEF e stime di dicembre) (1)

	MEF dicembre 2018			MEF NADEF/DPB		Differenze	
	2017	2018	2019	2018	2019	2018	2019
<b>PIL e domanda</b>							
PIL	1,6	1,0	1,0	1,2	1,5	-0,2	-0,5
Importazioni	5,2	1,8	2,3	1,7	3,0	0,1	-0,7
Consumi finali nazionali	1,1	0,5	0,7	0,9	1,2	-0,4	-0,5
Consumi famiglie e ISP	1,5	0,7	0,8	1,1	1,3	-0,4	-0,5
Spesa della PA	-0,1	0,1	0,4	0,4	1,1	-0,3	-0,7
Investimenti	4,3	4,1	2,4	4,4	3,7	-0,3	-1,3
Esportazioni	5,7	1,0	2,4	0,4	2,6	0,6	-0,2
<b>Contributi alla crescita del PIL</b>							
Esportazioni nette	0,3	-0,2	0,1	-0,3	-0,1	0,1	0,2
Scorte	-0,3	0,2	-0,1	0,1	-0,1	0,1	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,6	1,0	1,0	1,4	1,6	-0,4	-0,6
<b>Prezzi</b>							
Deflatore importazioni	3,5	2,5	2,0	2,0	1,8	0,5	0,2
Deflatore esportazioni	1,6	1,8	1,8	1,8	1,7	0,0	0,1
Deflatore PIL	0,5	1,1	1,4	1,3	1,6	-0,2	-0,2
PIL nominale	2,1	2,1	2,3	2,5	3,1	-0,4	-0,8
Deflatore consumi	1,1	1,1	1,4	1,3	1,4	-0,2	0,0
<b>Mercato del lavoro</b>							
Tasso di disoccupazione	11,2	10,6	10,3	10,6	9,8	0,0	0,5
<b>Ipotesi sulle variabili internazionali</b>							
Commercio mondiale	5,2	4,0	3,8	3,9	3,9	0,2	0,0
Petrolio, dollari per barile	54,8	72,3	61,5	72,6	73,8	-0,3	-12,3
Tasso di cambio, dollari per 1 euro	1,13	1,18	1,14	1,20	1,20	-0,02	-0,06

Fonte: NADEF 2018 e Aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza pubblica, dicembre 2018.

(1) Variazioni percentuali, salvo per i contributi alla crescita del PIL (punti percentuali), il tasso di disoccupazione, il tasso di cambio e il prezzo del petrolio. Per effetto degli arrotondamenti sui tassi di crescita, alla prima cifra decimale, la somma delle variazioni delle quantità in volume e dei relativi deflatori può non coincidere con le dinamiche nominali.

Nel quadro macroeconomico di dicembre del MEF la crescita del PIL dell'Italia si riduce dall'1,6 per cento del 2017 a circa l'1 per cento nel 2018 e nei successivi tre anni (1,0, 1,1 e 1,0 per cento rispettivamente nel 2019, 2020 e 2021). L'attività economica verrebbe quasi interamente sostenuta dalla domanda interna, in quanto il contributo del commercio estero netto sarebbe appena positivo solo nel 2019. Tra le componenti di spesa spiccano gli investimenti fissi lordi, sebbene in decelerazione nel corso dell'orizzonte previsivo; i consumi privati si manterrebbero su una dinamica moderata, lievemente inferiore a quella del PIL. Per quanto riguarda i prezzi, il deflatore dei consumi e quello del PIL l'anno prossimo aumenterebbero all'1,4 per cento (dall'1,1 di quest'anno), per poi irrobustirsi ulteriormente nel successivo biennio, in virtù del programmato incremento dell'imposizione indiretta previsto dalla legge di bilancio. La crescita del PIL nominale, del 2,1 per cento nel 2018, si rafforzerebbe lievemente quest'anno e in misura maggiore nel 2020, spinta dalle variazioni dei prezzi.

Rispetto alle stime della NADEF il MEF in dicembre ha ridotto le previsioni di crescita (tab. 1.3), lievemente per il 2018 (-0,2 punti percentuali) e in misura maggiore nel resto dell'orizzonte previsivo (-0,5, -0,5 e -0,4 punti rispettivamente nel 2019, 2020, 2021). La revisione del PIL per il 2018 è coerente con il deterioramento degli indicatori congiunturali, che si è reso più evidente successivamente alla pubblicazione della NADEF (il calo del PIL nel trimestre estivo, commentato nel paragrafo 1.1.2, è stato comunicato dall'Istat il 30 novembre). La revisione della crescita del 2019, pari a cinque decimi di punto percentuale, è invece verosimilmente imputabile sia al minore trascinamento statistico della dinamica congiunturale sia al minore stimolo fiscale della manovra; l'effetto espansivo della legge di bilancio sul PIL del 2019 viene infatti stimato dal MEF in 0,4 punti percentuali, mentre nella NADEF era quantificato in 0,6 punti. Le nuove previsioni del MEF sui prezzi comportano una lieve revisione al ribasso del deflatore del PIL, di 0,2 punti percentuali sia per il 2018 sia per l'anno in corso.

### **1.2.2 L'esercizio di validazione e gli effetti della manovra**

L'anno scorso l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha svolto il consueto esercizio di validazione delle previsioni macroeconomiche del MEF, pubblicate nella NADEF.

L'esercizio di validazione viene effettuato attraverso l'analisi complessiva dei quadri macroeconomici del MEF, attingendo da varie fonti informative: 1) le stime UPB circa gli andamenti di breve periodo del PIL e delle componenti di domanda; 2) le previsioni annuali dell'UPB, effettuate con il modello econometrico UPB-Istat, impiegato nell'ambito dell'Accordo-quadro sottoscritto con questo Istituto; 3) le previsioni annuali prodotte dagli istituti indipendenti (CER, Prometeia, REF.ricerche) facenti parte del *panel* UPB; 4) il monitoraggio delle più recenti previsioni di altre istituzioni nazionali e internazionali. La valutazione complessiva, incentrata sui predetti strumenti, tiene conto dei margini di incertezza che caratterizzano le previsioni. Ai fini di un confronto omogeneo con le previsioni del MEF, le stime dei previsori del *panel* (inclusive anche delle previsioni UPB) sono formulate sulla base delle stesse ipotesi sulle variabili esogene internazionali adottate dal MEF, la cui attendibilità viene altresì valutata. Inoltre, per il quadro programmatico, i previsori del *panel* UPB adottano la stessa ipotesi della manovra, elaborata dall'UPB tenendo conto della NADEF e delle informazioni ricevute dal MEF sulle differenze tra la finanza pubblica incorporata nel quadro programmatico e nel tendenziale.

In autunno l'UPB aveva validato il quadro macroeconomico tendenziale della NADEF, per il biennio 2018-19<sup>2</sup>, mentre non aveva validato quello programmatico<sup>3</sup>.

Per il 2018-19, il tasso di crescita del PIL tendenziale stimato dal Governo era all'interno di un intervallo di valutazione accettabile, pur in presenza di un lieve disallineamento per il 2018. Le variabili relative al mercato del lavoro, costi e prezzi della NADEF erano

<sup>2</sup> La lettera di validazione del quadro macroeconomico tendenziale della NADEF è disponibile sul sito dell'UPB al link <http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2018/10/Lettera-di-validazione-QMT-NADEF-2018-con-allegato.pdf>.

<sup>3</sup> La lettera che comunica al MEF la non validazione del quadro macroeconomico programmatico della NADEF è disponibile sul sito dell'UPB al link <http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2018/10/Lettera-validazione-QMP-2018-con-allegato.pdf>.

coerenti con gli altri principali indicatori del quadro macroeconomico tendenziale e, con l'eccezione del tasso di disoccupazione, su dinamiche simili a quelle del *panel* UPB.

La valutazione complessiva di accettabilità dello scenario tendenziale della NADEF, per il biennio 2018-19, si basava su: a) l'entità modesta degli sforamenti, considerando anche il grado di incertezza sulle attuali prospettive di breve periodo; b) una stima nella NADEF del PIL nominale – variabile direttamente rilevante per la finanza pubblica – allineata all'*upper bound* del *panel* UPB. Tuttavia, si evidenziavano rilevanti rischi al ribasso, sia nel breve sia nel medio periodo. In particolare, la crescita di medio termine stimata nella NADEF per gli anni 2020 e 2021<sup>4</sup>, per quanto accettabile rispetto all'intervallo di variazione definito dal *panel*, appariva relativamente elevata se confrontata con le valutazioni delle principali istituzioni internazionali sul potenziale dell'economia italiana.

Con specifico riferimento agli scenari di rischio si osservava come essi dipendessero soprattutto da fattori esterni, con forti implicazioni per l'economia italiana. A livello internazionale si sottolineava l'incertezza sugli sviluppi degli interventi protezionistici e sulle tendenze dei mercati delle materie prime energetiche. Si prospettava inoltre il rischio che l'inversione del ciclo economico e finanziario, con margini di intervento delle autorità monetarie e fiscali più contenuti che in precedenti casi di picco ciclico, avrebbe comportato l'aumento dei premi al rischio richiesti agli investitori con basso rating sul merito di credito; tale evenienza, già in parte realizzatasi, penalizzava le condizioni di finanziamento del Tesoro italiano, con verosimili ripercussioni sulla fiducia di famiglie e imprese. Infine, si ricordavano altri fattori di rischio globale, quali la normalizzazione delle politiche monetarie in Europa e negli USA, dove si associa a una politica fiscale espansiva, e l'incertezza sui negoziati sulla Brexit.

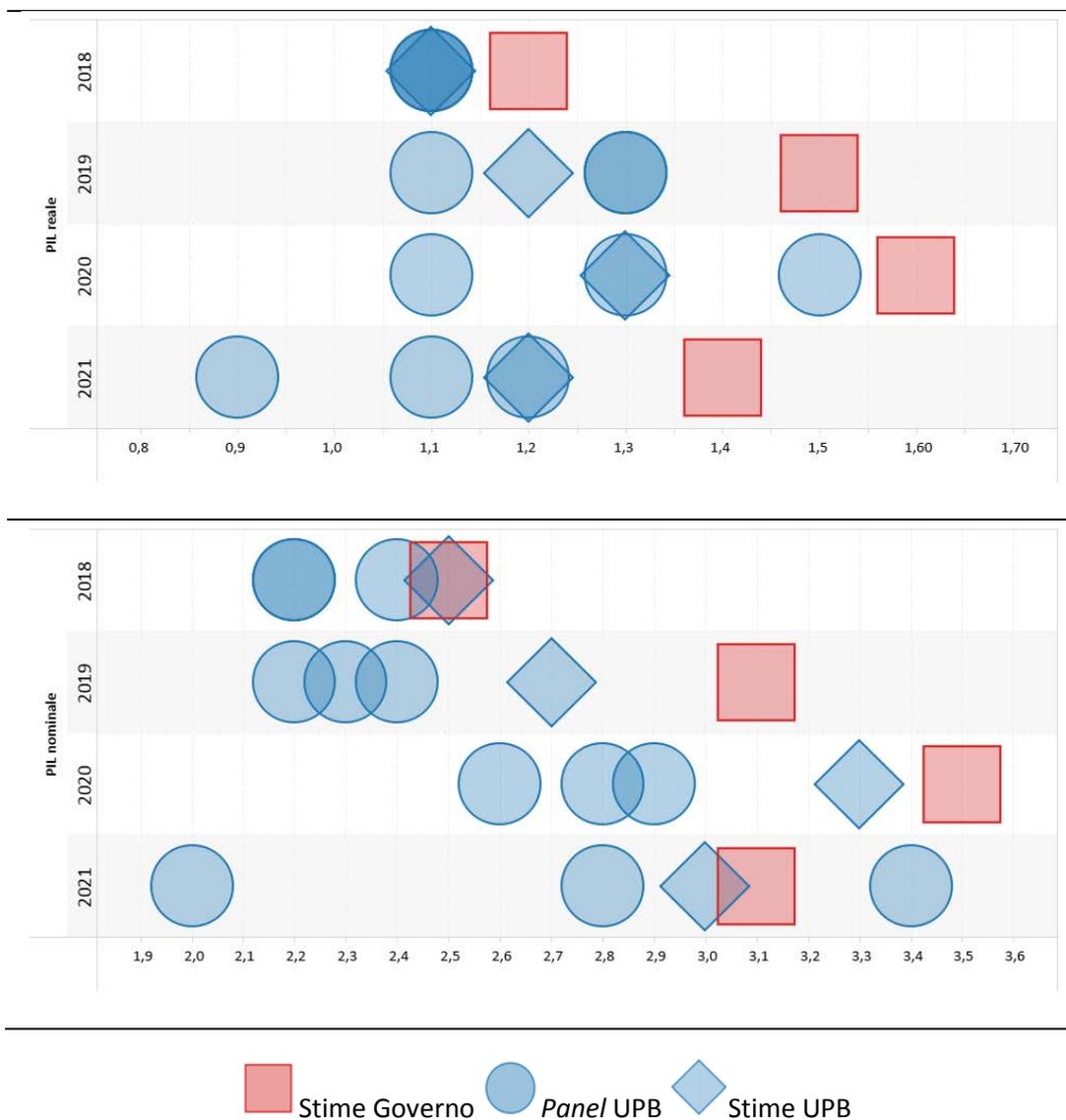
La previsione programmatica della NADEF di ottobre, confermata successivamente nel DPB trasmesso alla Commissione europea, non era stata validata dall'UPB. Tale valutazione scaturiva dai significativi e diffusi disallineamenti sulle principali variabili del quadro programmatico per il 2019 rispetto al *panel* di previsori UPB, non soltanto con riferimento ai volumi ma anche ai prezzi (fig. 1.2). La decisione era corroborata dall'analisi degli andamenti congiunturali, che già evidenziavano un rallentamento, e dalle attese di breve termine.

Il disallineamento delle previsioni del Governo rispetto al *panel* UPB si concentrava sulle dinamiche delle maggiori componenti della domanda interna. In particolare, appariva sovrastimata la crescita degli investimenti in beni strumentali (il totale al netto delle costruzioni, che riguarda prevalentemente il settore privato), che avendo recuperato i valori precedenti la crisi dei debiti sovrani necessitano di migliori aspettative di profitto per accelerare nei prossimi anni. Inoltre, alcuni iniziali segnali di restrizione nei criteri di erogazione del credito, verosimilmente indotti anche dall'incremento dei premi al rischio sui rendimenti dei titoli del debito pubblico, suggerivano prudenza rispetto a previsioni degli investimenti privati ampiamente superiori a quelle del quadro tendenziale.

---

<sup>4</sup> Il biennio 2020-21 non è oggetto di validazione da parte dell'UPB, che a ogni modo si esprime circa la plausibilità delle stime governative.

**Fig. 1.2** – Previsioni programmatiche della NADEF e del *panel* UPB (PIL reale e nominale)



L'esercizio di validazione sul quadro programmatico del 2019 rilevava divari importanti, rispetto alle stime del *panel*, con riferimento ai prezzi.

In considerazione degli scostamenti sia sulle quantità sia sui prezzi la dinamica del PIL nominale, variabile direttamente legata ai maggiori aggregati di finanza pubblica, risultava molto diversa rispetto al consenso del *panel*. In precedenti esercizi l'UPB aveva validato quadri macroeconomici con lievi disallineamenti sulla crescita reale, ma in virtù di stime sul PIL nominale all'interno dell'intervallo di variazione definito dai previsori del *panel*.

In conclusione, il giudizio negativo sul quadro macroeconomico programmatico della NADEF per il 2019 si basava su diversi aspetti: a) i disallineamenti rispetto alle stime delle principali variabili macroeconomiche del *panel* UPB, oltre che rispetto a quelle dei più accreditati previsori esterni; b) le deboli tendenze congiunturali di breve termine, che rendevano poco realistiche per il 2019 forti differenze rispetto allo scenario

tendenziale (validato dall'UPB); c) il rischio che nelle attese degli operatori di mercato lo stimolo di domanda ingenerato dall'espansione dell'indebitamento venisse limitato dal contestuale aumento delle turbolenze finanziarie.

Gli elementi di perplessità già rilevati per il 2019 permanevano e anzi si rafforzavano sul biennio 2020-21, periodo al di fuori dell'orizzonte di validazione. Venivano inoltre ribaditi gli scenari di rischio, sul breve e sul medio termine, già menzionati con riferimento all'esercizio di validazione del quadro tendenziale.

Il Governo ha inviato il 18 dicembre una comunicazione alla Commissione europea nella quale ha modificato, oltre ai programmi di finanza pubblica, anche le previsioni macroeconomiche (descritte sinteticamente nel paragrafo 1.2.1)<sup>5</sup>; successivamente il MEF ha richiesto all'Ufficio Parlamentare di Bilancio la valutazione dell'attendibilità delle nuove previsioni. L'UPB ha pertanto svolto un esercizio previsivo, sul 2018-19, che recepisce le nuove variabili esogene utilizzate dal MEF e incorpora la manovra di bilancio rivista alla luce della comunicazione del Governo alla Commissione europea. L'analisi è stata rapidamente effettuata e comunicata al MEF (il 22 dicembre)<sup>6</sup>, per cui la ristrettezza dei tempi non ha consentito di seguire la procedura propria di un esercizio di validazione standard, con il coinvolgimento di tutto il *panel* UPB (che, come è noto, comprende altri tre previsori indipendenti)<sup>7</sup>.

Nell'esercizio svolto in dicembre dall'UPB (tab. 1.4) la crescita dell'economia italiana è coerente con quella prospettata dal MEF per il 2018, mentre è più moderata (per due decimi di punto percentuale) nel 2019, in quanto è stimata allo 0,8 per cento. In termini di componenti di domanda il quadro dell'UPB si caratterizza per una dinamica dei consumi simile a quella del MEF, mentre sono più caute le proiezioni sull'accumulazione di capitale. Il contributo alla crescita delle esportazioni nette nel 2019 è appena migliore per il MEF, per via di un tasso di crescita inferiore delle importazioni, pur a fronte di esportazioni meno dinamiche.

---

<sup>5</sup> Il quadro macroeconomico è riportato nell'Allegato 2 della lettera inviata il 18 dicembre 2018 dal Presidente del Consiglio e dal Ministro dell'Economia e delle finanze al Presidente, al Vice Presidente e al Commissario agli Affari economici e monetari della Commissione europea. Il quadro è stato successivamente recepito nel documento Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica, pubblicato sul sito del MEF il 3 gennaio 2019.

<sup>6</sup> La lettera dell'UPB di comunicazione dei risultati della valutazione del nuovo quadro macro del MEF è disponibile al link <http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/01/Lettera-al-MEF.pdf>.

<sup>7</sup> L'aggiornamento del quadro macroeconomico del MEF in dicembre, a ridosso dall'approvazione della legge di bilancio, si configura come un evento eccezionale. L'UPB ha quindi predisposto un processo di valutazione con tempistiche e modalità differenti rispetto a quelle che caratterizzano l'usuale validazione delle previsioni governative. In primo luogo, l'esercizio è stato limitato al biennio 2018-19, in quanto è il periodo su cui è necessaria la valutazione dell'UPB. Inoltre, per le esigenze di tempestività è stato utilizzato solo il modello econometrico dell'UPB, senza coinvolgere gli istituti indipendenti del *panel* UPB (CER, Prometeia, REF.ricerche). Si osserva al riguardo, che l'assenza dei quadri previsivi del *panel* si riflette unicamente nell'impossibilità di definire un intervallo di valori ammissibili rispetto a cui confrontare le proiezioni del MEF, ma non anche sulla valutazione finale. Infatti, nell'ipotesi in cui essi fossero stati coinvolti altri previsori che avessero riportato valori inferiori a quelli dell'UPB, questi ultimi sarebbero comunque valsi come *upper bound* di riferimento.

**Tab. 1.4** – Previsioni macroeconomiche a confronto (MEF e UPB) (1)  
(variazioni percentuali e punti percentuali)

	MEF dicembre		UPB dicembre		Differenze	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
<b>PIL e Componenti della domanda</b>						
PIL	1,0	1,0	1,0	0,8	0,0	0,2
Consumi finali nazionali	0,5	0,7	0,6	0,7	-0,1	0,0
Investimenti	4,1	2,4	4,0	2,1	0,1	0,3
<b>Contributi alla crescita del PIL</b>						
Esportazioni nette	-0,2	0,1	-0,2	0,0	0,0	0,1
Scorte	0,2	-0,1	0,1	-0,1	0,1	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,0	1,0	1,2	0,9	-0,2	0,1
<b>Prezzi</b>						
PIL nominale	2,1	2,3	2,1	2,3	0,0	0,0
Deflatore PIL	1,1	1,4	1,1	1,4	0,0	0,0

Fonte: previsioni UPB di dicembre 2018; per il MEF Aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza pubblica, dicembre 2018.

(1) Variazioni percentuali, salvo per i contributi alla crescita del PIL (punti percentuali). Per effetto degli arrotondamenti sui tassi di crescita, alla prima cifra decimale, la somma delle variazioni delle quantità in volume e dei relativi deflatori può non coincidere con le dinamiche nominali.

Con riguardo ai prezzi, la dinamica del deflatore del PIL è coerente nei due quadri, sebbene il MEF stimi per il 2019 un incremento lievemente maggiore per la componente relativa ai consumi (la differenza con il quadro dell'UPB è quindi compensata da quella sulle ragioni di scambio). La variazione del PIL nominale è stimata dall'UPB in misura simile a quella del MEF, nonostante la più cauta previsione sulla crescita in termini reali<sup>8</sup>.

In definitiva, il confronto tra il quadro di previsione macroeconomica del MEF e quello dell'UPB evidenzia uniformità di stime per il 2018, sia sulla crescita sia sulle variabili nominali. Per il 2019 vi è uno scostamento sulla crescita reale del PIL, di 0,2 punti percentuali, tuttavia la dinamica del PIL nominale è coerente. In analogia con gli orientamenti passati, in virtù dei quali l'UPB ha considerato accettabili quadri con divergenze sulla crescita, ma allineati sulle dinamiche nominali, si è ritenuto che la previsione del MEF per il 2019 fosse plausibile, pur presentando non trascurabili rischi al ribasso. Tali rischi si giudicavano, in dicembre, amplificati con riferimento alle previsioni per il 2020 e per il 2021.

Le informazioni diffuse successivamente alla valutazione del quadro del MEF di dicembre, sia per l'economia italiana sia per quella europea, accrescono ulteriormente i timori di scenari sfavorevoli, già nel breve termine. Un aggiornamento dell'analisi

<sup>8</sup> La variazione del PIL nominale è ricostruita sulla base delle serie storiche del PIL in volume e del relativo deflatore; approssimando a una cifra decimale sia le due componenti sia la loro somma non vi è necessariamente coerenza aritmetica.

della congiuntura dell'economia italiana e delle prospettive sul triennio 2018-20 sarà pubblicato dall'UPB nel prossimo mese di febbraio.

#### *Valutazioni sull'impatto macroeconomico della manovra*

L'UPB ha effettuato una verifica degli effetti della manovra sulla crescita del PIL del 2019, utilizzando il modello econometrico annuale MeMo-It. L'analisi considera, oltre agli interventi previsti dalla legge di bilancio, anche i provvedimenti contenuti nel Decreto legge 119/2018, che tuttavia producono effetti macroeconomici molto contenuti.

In quanto segue, i provvedimenti sono organizzati in quattro principali categorie: disattivazione delle clausole di salvaguardia, misure a favore delle imprese e dei lavoratori autonomi, misure per le famiglie e il contrasto alla povertà, spesa per investimenti pubblici e contributi agli investimenti. Un ulteriore aggregato ("Altre misure fiscali") include le rimanenti misure. Per una corretta interpretazione dei risultati è importante rilevare che le coperture di bilancio, che nella manovra riguardano maggiormente le entrate, sono già incluse all'interno delle categorie sopra indicate; pertanto gli effetti macroeconomici stimati considerano i saldi netti delle quattro categorie considerate.

La prima categoria contiene la rimodulazione delle imposte indirette, relative alle clausole di salvaguardia, interamente neutralizzate per l'anno in corso. L'effetto espansivo sul PIL di quest'anno è stimato pari a 0,1 punti percentuali.

Gli interventi a favore delle imprese e dei lavoratori autonomi comprendono varie misure: la rimodulazione degli incentivi sull'ammortamento; l'estensione del regime fiscale forfettario agevolato per soggetti con ricavi sino a 65.000 euro; la tassazione opzionale sostitutiva per il reddito da lavoro autonomo e di impresa per le persone fisiche con ricavi compresi tra 65.000 e 100.000 euro. In questo aggregato, inoltre, si considerano alcune misure di copertura, relative alle imprese – soprattutto quelle bancarie e finanziarie – e all'abrogazione di taluni regimi agevolati (in particolare l'IRI e l'ACE). L'effetto complessivo di tali provvedimenti sulla crescita del PIL, rispetto al quadro tendenziale, sarebbe sostanzialmente nullo.

Le misure per le famiglie e il contrasto alla povertà riguardano principalmente l'avvio del reddito di cittadinanza, che comporta il potenziamento dei centri per l'impiego, e la revisione del sistema pensionistico finalizzata a favorire il pensionamento anticipato. Nell'esercizio svolto si tratta della componente che comporta il maggiore effetto espansivo, quantificato in 0,2 punti percentuali di PIL nel 2019.

La spesa per investimenti pubblici e contributi agli investimenti nel 2019 ha impatti macroeconomici pressoché trascurabili. Le risorse disponibili per la spesa in conto

capitale risulterebbero sostanzialmente invariate rispetto allo scenario a legislazione vigente. Una riduzione, inoltre, ha riguardato i trasferimenti alle Ferrovie dello Stato e le spese dei Ministeri.

Le altre misure fiscali includono, dal lato delle uscite, il rinnovo dei contratti per il triennio 2019-2021 del personale statale e, tra le coperture, razionalizzazioni della spesa. Dal lato delle entrate si considerano i provvedimenti sul contrasto all'evasione, le sanatorie, i condoni e gli interventi sull'imposizione fiscale su giochi e tabacchi.

Nel complesso delle valutazioni effettuate, l'impulso della manovra alla crescita del PIL nel 2019 è stimato in circa 0,3 punti percentuali, appena al di sotto delle valutazioni del MEF (0,4 punti).

In base alle simulazioni della Svimez<sup>9</sup>, effettuate sulla legge di bilancio presentata in novembre, la manovra impatterebbe sulle regioni del Sud in misura relativamente maggiore rispetto a quelle del Centro-Nord. I principali interventi di assistenza avrebbero infatti nel Mezzogiorno un'incidenza maggiore e favorirebbero la spesa delle famiglie. Anche l'occupazione subirebbe uno stimolo più forte al Sud che nel resto del paese, a riflesso dell'ampio margine di occupati ancora da recuperare rispetto ai livelli pre-crisi. Riguardo all'offerta la Svimez sottolinea però il dualismo sulle possibilità di espandere la produzione, per cui nel Mezzogiorno gli effetti sull'avvio di nuove attività imprenditoriali o di sviluppo di quelle esistenti potrebbero essere limitati.

---

<sup>9</sup> Rapporto Svimez 2018. L'economia e la società del Mezzogiorno. Novembre 2018. Disponibile al link: <http://www.svimez.info/517>.

### Riquadro 1.1 – L’eterogeneità e l’incertezza sui moltiplicatori del bilancio pubblico

La quantificazione degli effetti di misure discrezionali relative alle componenti del bilancio pubblico sul quadro macroeconomico è usualmente sintetizzata dal moltiplicatore, ossia dalla variazione del prodotto lordo in termini reali associata a un intervento discrezionale (esogeno) dal lato delle uscite o delle entrate. Normalmente, per rendere i risultati comparabili e interpretabili, le variazioni del *deficit* e delle singole misure vengono normalizzate a un valore, *ex ante*, pari a un punto percentuale del PIL nominale nel primo anno dello scenario di base.

L’UPB ha sottolineato in varie sedi che i moltiplicatori del bilancio pubblico dipendono da diversi fattori, possono variare nel tempo e sono caratterizzati da un’ampia incertezza<sup>10</sup>. In condizioni normali, i moltiplicatori si modificano in base alle caratteristiche strutturali delle economie<sup>11</sup>, risultando più elevati nei sistemi economici che attivano poche importazioni e con mercati del lavoro rigidi. Inoltre, essi dipendono dalle condizioni monetarie e valutarie, che possono limitare l’incremento dei tassi d’interesse indotto dal *deficit* del bilancio, soprattutto nei paesi con cambi fissi o all’interno di unioni monetarie. I moltiplicatori variano anche in funzione di alcune caratteristiche del debito pubblico, risultando più elevati quando è bassa l’incidenza del debito in rapporto al PIL e quando i titoli sono detenuti soprattutto dai non-residenti<sup>12</sup> (in entrambi i casi si riduce l’effetto di spiazzamento). Infine, ma non meno importante, è cruciale considerare l’efficienza delle amministrazioni pubbliche, sia nel prelievo fiscale sia nella realizzazione dei programmi di spesa.

In letteratura la dimensione dei moltiplicatori è molto diversa tra le varie componenti di spesa o di entrata; in particolare, nei modelli che non considerano agenti razionali, lo stimolo alla crescita di una variazione discrezionale della spesa è maggiore di quello esercitato dal lato delle entrate. Un altro aspetto da tenere in considerazione, che ha acquistato nuova rilevanza in seguito alla crisi finanziaria del 2008, riguarda l’effetto delle condizioni cicliche sul livello dei moltiplicatori di bilancio. Si è infatti osservato che in periodi di recessione, caratterizzati da capacità produttiva inutilizzata e da vincoli di liquidità per famiglie e imprese, i moltiplicatori di breve periodo della spesa sarebbero ancora più elevati rispetto a quelli delle entrate.

Un ulteriore aspetto rilevante riguarda il fatto che lo stimolo fiscale produce effetti diversi in base a come viene recepito nelle attese di famiglie e imprese. Tali effetti dipendono non soltanto dalle aspettative di consolidamento del bilancio pubblico in futuro ma, già nel breve termine, anche dalla chiarezza della politica di bilancio. Secondo una letteratura consolidata<sup>13</sup>, orientamenti di politica economica eccessivamente mutevoli e poco prevedibili indurrebbero le famiglie ad aumentare il risparmio precauzionale e le imprese a posporre i piani di investimento. La quantificazione empirica di tali fenomeni è tuttavia complessa e dipende da ipotesi forti<sup>14</sup>. Per il caso italiano, si è stimato che gli effetti espansivi delle manovre di bilancio possano essere interamente neutralizzati dall’incertezza percepita sulle politiche economiche, per cui il risultato finale potrebbe tradursi in un’indesiderata riduzione del prodotto e dell’occupazione

<sup>10</sup> Si veda Rapporto sulla politica di bilancio 2016, pag. 24; Rapporto sulla programmazione di bilancio 2017, pag. 34.

<sup>11</sup> Si veda Batini, N., Eyraud, L. e Weber, A. (2014), “A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers”, IMF working paper wp/14/93, giugno.

<sup>12</sup> Si veda Broner, S., Clancy, D., Erce, A. e Martin, A. (2018), “Fiscal Multipliers and Foreign Holdings of Public Debt”, ESM WP Series 30/2018.

<sup>13</sup> Si veda Brainard, W.C. (1967), “Uncertainty and the Effectiveness of Policy”, *American Economic Review*, Vol. 57 N. 2.

<sup>14</sup> Un approccio empirico per l’analisi è quello di ipotizzare che la componente stocastica degli interventi discrezionali di bilancio sia caratterizzata da volatilità stocastica e variabile nel tempo. Si veda, ad esempio, Fernández-Villaverde, J., Guerrón-Quintana, P. A., Kuester, K. e Rubio-Ramirez, J. (2015), “Fiscal Volatility Shocks and Economic Activity”, *American Economic Review*, Vol. 105 N.2; Born, B. e Pfeifer, J. (2014), “Policy risk and the business cycle”, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 68(C).

(comportamenti non-keynesiani)<sup>15</sup>. Gli *shock* sul livello del bilancio pubblico e quelli sulla volatilità degli aggregati macroeconomici, per via dell'incertezza sulla politica economica, hanno dunque impatti macroeconomici opposti. I meccanismi di formazione delle attese degli agenti potrebbero quindi essere tra i fattori alla base dell'eterogeneità, sia sull'entità sia sul segno dei moltiplicatori, riscontrata in letteratura. Anche in questo caso la fase ciclica è rilevante, poiché l'impatto recessivo di un aumento della volatilità si accentua durante le recessioni, come è probabilmente accaduto nel corso della crisi globale del 2008.

I moltiplicatori non sono direttamente osservabili; essi si ottengono attraverso analisi quantitative, per cui dipendono fortemente dallo strumento econometrico utilizzato. Nei modelli neoclassici stilizzati, assumendo aspettative razionali e assenza di costi di aggiustamento, vale il principio dell'equivalenza ricardiana. In questo schema, una misura di consolidamento fiscale anticipa minori aggiustamenti fiscali in futuro, per cui non necessariamente si riflette in una riduzione della spesa privata corrente. Le misure di restrizione fiscale possono, inoltre, attenuare l'incertezza e quindi ridurre il risparmio precauzionale e favorire i consumi e gli investimenti. Si tratta dei cosiddetti "effetti non-keynesiani" di un consolidamento fiscale che connotano, per data struttura delle preferenze e delle funzioni di comportamento degli agenti, i modelli di ciclo reale (*Real Business Cycle*).

Quanto più ci si allontana dall'ipotesi di comportamenti ricardiani, tanto più tali effetti vengono meno e si stimano impatti più convenzionali della politica fiscale, che caratterizzano i modelli econometrici strutturali multiequazionali (in cui la contrazione di reddito disponibile, indotta dalla restrizione fiscale, comporta una minore spesa per consumi). Nel caso dei modelli strutturali, i moltiplicatori si ottengono come combinazione non-lineare dei parametri. Poiché tali parametri sono stimati con un margine di variabilità, definito dall'intervallo di confidenza statistica, anche le stime dei moltiplicatori risentono di questa incertezza. Tecnicamente, i moltiplicatori possono essere considerati come variabili casuali che assumono valori secondo una distribuzione di probabilità (ad esempio, condizionata alle fasi del ciclo economico), per cui sono essi stessi caratterizzati da una misura di variabilità.

Un fattore di incertezza peculiare dei moltiplicatori fiscali, rispetto ad esempio a quelli riferibili alla politica monetaria, riguarda l'interazione con gli stabilizzatori automatici, ovvero con le variazioni del bilancio pubblico direttamente connesse al ciclo economico. L'aumento dell'incidenza degli stabilizzatori automatici tende a comprimere gli effetti di manovre discrezionali di bilancio. Una metodologia ampiamente utilizzata per scomporre le variazioni di bilancio in una componente endogena (legata a fattori prevalentemente ciclici) e in una esogena (relativa a misure discrezionali) consiste nell'applicazione del metodo delle variabili strumentali (*narrative approach*)<sup>16</sup>. Tale approccio, tuttavia, può condurre a inferenze statistiche anche estremamente imprecise<sup>17</sup>, con il risultato di ampliare l'intervallo di confidenza intorno alla stima puntuale del moltiplicatore di bilancio<sup>18 19</sup>.

In definitiva, i moltiplicatori sono diversi a seconda delle specifiche misure considerate e variano a seconda dello strumento analitico utilizzato. Inoltre, anche a parità di modello econometrico, i

<sup>15</sup> Si veda Anzuini, A., Rossi, L. e Tommasino, P. (2017), "Fiscal policy uncertainty and the business cycle: time series evidence from Italy", Temi di Discussione N. 1151, Banca d'Italia.

<sup>16</sup> Si veda Romer, C. e Romer, D.H. (2010), "The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks", *American Economic Review*, Vol.100.

<sup>17</sup> La variazione discrezionale di *policy* è utilizzata come variabile strumentale per identificare l'effetto di una politica di bilancio. Se, tuttavia, tale variazione è debolmente correlata con la variabile endogena, l'inferenza può condurre a stime contrassegnate da più elevati margini di incertezza.

<sup>18</sup> Si veda Hebous, S. e Zimmermann, T. (2018), "Revisiting the Narrative Approach of Estimating Tax Multipliers", *Scand. J. of Economics*, 120(2).

<sup>19</sup> L'approccio si espone anche a rischi di sovrastima dei moltiplicatori fiscali, come osservato in Favero, C. e Giavazzi, F. (2009), "Measuring Tax Multipliers: The Narrative Method in Fiscal VARs", *American Economic Journal: Economic Policy* 2012, 4(2)

moltiplicatori cambiano nel tempo (con l'aggiornamento delle stime dei parametri) e al variare dell'orizzonte temporale (gli effetti di breve termine sono spesso più bassi di quelli che si verificano nel medio termine). Sempre a parità di modello, il valore dei moltiplicatori dipende fortemente dalle ipotesi sulla reazione delle altre politiche economiche e sui meccanismi di formazione delle aspettative.

Valutare una legge di bilancio solo sulla base dei moltiplicatori medi è utile soltanto in prima approssimazione, in quanto può risultare fuorviante nel dettaglio. La quantificazione dell'impatto degli interventi di politica economica richiede la valutazione degli effetti, spesso diversi, di tutte le numerose misure attivate da una manovra di bilancio. Quest'ultima, se analizzata compiutamente, incide sull'economia in proporzione della rilevanza delle singole misure, con il risultato che il moltiplicatore di bilancio "implicito" risulta spesso differente dalla stima puntuale del moltiplicatore *ex ante* (in cui l'incidenza di ogni singola misura è di norma calcolata sulla base di una media storica)<sup>20</sup>. In secondo luogo, concentrarsi sui moltiplicatori fiscali sul PIL può indurre a trascurare altri effetti importanti per la politica economica, quali quelli sul mercato del lavoro o sui prezzi.

Anche quando si considerassero i moltiplicatori fiscali specifici a ogni singola misura, la distorsione nella valutazione dell'impatto delle misure di *policy* tende ad accentuarsi in corrispondenza di fasi anomale del ciclo economico. È questo il caso, ad esempio, delle forti recessioni, caratterizzate da tassi di interesse nominali di *policy* prossimi a zero che riducono l'efficacia della politica monetaria; in tali circostanze i moltiplicatori possono raggiungere, o addirittura eccedere, le estremità dell'intervallo di confidenza stimato in condizioni macroeconomiche normali. In definitiva, la valutazione complessiva di un insieme di misure di bilancio non può essere semplificata da pochi moltiplicatori medi sul bilancio pubblico, ma va appropriatamente effettuata simulando modelli econometrici e calcolando *ex post* i moltiplicatori "impliciti" risultanti dalla variazione del PIL in seguito allo stimolo fiscale.

L'UPB utilizza il modello con equazioni simultanee MeMo-It, originariamente fornito dall'Istat. In tale modello, analogamente ad altri strumenti simili, la stima dei parametri è ottenuta a partire da serie storiche che coprono alcuni decenni, con il risultato che i moltiplicatori "impliciti", utilizzati per la valutazione degli effetti delle politiche di bilancio, risentono degli andamenti mediamente riscontrati lungo tutto l'intervallo temporale considerato. Tali modelli, per costruzione, non forniscono risposte differenziate a seconda dello stato del ciclo economico. Queste limitazioni, tipiche degli strumenti econometrici tradizionali, hanno indotto la letteratura ad approfondire le condizioni di *state dependency* dei moltiplicatori fiscali utilizzando, ad esempio, VAR strutturali a cambiamento di regime o modelli DSGE con rigidità nominali. Analisi recenti sull'Italia<sup>21</sup> hanno riscontrato che nelle fasi di crisi il moltiplicatore d'impatto dei consumi pubblici è lievemente superiore all'unità e aumenta ulteriormente nel caso di uno *shock* congiunto di spesa per consumi e per investimenti.

Per l'Italia, un recente studio dell'UPB<sup>22</sup> analizza i principali moltiplicatori fiscali durante la doppia recessione, avviata nel 2008. La crisi economica è stata caratterizzata dal contestuale deterioramento del sistema finanziario-creditizio, con tassi d'interesse di *policy* prossimi a zero e vincoli di liquidità diffusi, oltre che dalla simultaneità delle restrizioni fiscali in altri paesi europei.

<sup>20</sup> Si veda Mineshima, A. e Weber, A. (2014), "Fiscal Multipliers", in Cottarelli, C., Gerson, P. e Sendhadji, A. (a cura di), "Post-Crisis Fiscal Policy", Cambridge, MIT press.

<sup>21</sup> Si veda Locarno, A., Notarpietro, A. e Pisani, M. (2013), "Sovereign risk, monetary policy and fiscal multipliers: a structural model-based assessment", Temi di discussione, N. 943, Banca d'Italia; Caprioli, F. e Momigliano, S. (2013), "The Macroeconomic Effects of Expenditure Shocks During Good and Bad Times", in *Fiscal Policy and Growth*, Workshop and Conferences, Banca d'Italia, giugno 2013; Batini N., Callegari G. e Melina G. (2012), "Successful austerity in the United States, Europe and Japan", IMF working paper 12/190; Cimadomo, J. e D'Agostino, A. (2015), "Combining time-variation and mixed-frequencies: an analysis of government spending multipliers in Italy", *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 31.

<sup>22</sup> Si veda de Nardis, S. e Pappalardo, C. (2018), "Fiscal Multipliers in Abnormal Times: the Case of a Model of the Italian Economy", Nota di lavoro UPB n. 1/2018.

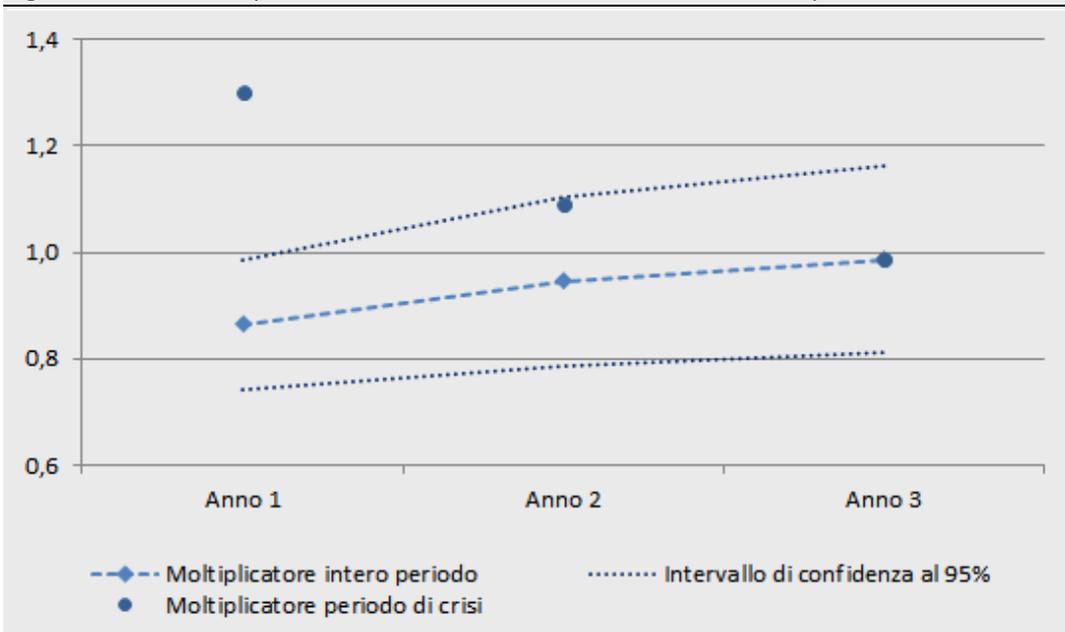
Sulla base dell'analisi condotta, nel periodo 2008-2014, i moltiplicatori fiscali sarebbero risultati più alti rispetto a quelli stimati per l'intero periodo campionario (1970-2014), pur a fronte di un'incertezza nei parametri elevata. L'analisi utilizza il modello econometrico MeMo-It, appositamente modificato per le specifiche esigenze della ricerca svolta, per cui i moltiplicatori ottenuti possono differire da quelli che il modello produce nella sua versione di base.

Lo studio rileva, coerentemente con un'ampia ma non conclusiva letteratura empirica, che gli impatti macroeconomici più forti riguardano le misure in uscita dal bilancio pubblico. Durante la crisi, uno *shock* permanente alla spesa pubblica per consumi intermedi avrebbe comportato un moltiplicatore sul PIL nello stesso anno maggiore dell'unità, mentre quello stimato per l'intero periodo è pari a 0,9 (Fig. R1.1.1). Uno scostamento maggiore si registra per la spesa pubblica per investimenti e contributi agli investimenti, il cui moltiplicatore complessivo di impatto è stimato superiore a due, collocandosi molto al di fuori dell'intervallo di confidenza stimato per l'intero periodo (compreso tra 0,8 e 1,1, con un livello di significatività del cinque per cento). Anche per i trasferimenti pubblici, l'impatto sul PIL (pari a circa 0,6) è significativamente più elevato rispetto a quello relativo all'intero campione (nell'ordine dello 0,2). Nel complesso, il moltiplicatore medio di spesa del primo anno è risultato prossimo all'unità nel periodo di crisi, contro un valore di circa la metà nella media dell'intero periodo di stima.

Considerazioni analoghe riguardano le entrate, sebbene gli incrementi rispetto alla media del periodo appaiano meno accentuati nel confronto con le voci di uscita. L'aumento dei moltiplicatori sarebbe statisticamente significativo per le imposte sul reddito delle persone fisiche (0,6, da 0,2 sull'intero periodo) e per le aliquote IVA (0,3, da 0,1), mentre per i contributi sociali non emergerebbero differenze statisticamente rilevanti. Il moltiplicatore medio di impatto delle entrate nel periodo di crisi sarebbe di circa 0,3 (contro 0,1 sull'intero periodo di stima).

I moltiplicatori ottenuti nello studio sono stati inoltre utilizzati per effettuare un esercizio controfattuale, nel quale l'errore di previsione relativo alla variazione del PIL per il periodo 2012-14 è stato scomposto in una componente specifica riferita ai moltiplicatori fiscali e in una relativa alle esogene internazionali. Pur con i limiti connessi con un esercizio di statica comparata, si mostra che l'utilizzo dei moltiplicatori specifici per il periodo di crisi avrebbe ridotto in misura rilevante l'errore di previsione per il periodo 2012-14.

**Fig. R1.1.1** – Moltiplicatore dei consumi intermedi: stima sull'intero campione e durante la crisi



Fonte: elaborazioni UPB.

## **2 QUADRO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA E REGOLE DI BILANCIO**

### **2.1 I conti pubblici nel quadriennio 2018-2021 e la manovra per il 2019**

#### **2.1.1 Il conto delle Amministrazioni pubbliche**

Nell'Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica di dicembre il Governo stima per il 2018 un indebitamento netto dell'1,9 per cento del PIL, in diminuzione di 0,5 punti percentuali rispetto al 2017 (tab. 2.1). La stima è leggermente più elevata di quanto previsto nella NADEF, nella versione iniziale del DPB e nel DPB rivisto a metà novembre 2018 (1,8 per cento del PIL). Per la prima volta in quattro anni consecutivi di riduzione del disavanzo, vi contribuirebbe l'aumento dell'avanzo primario, dall'1,4 all'1,8 per cento del PIL. Tale aumento deriverebbe da una riduzione delle spese primarie sul PIL – e in particolare di quelle in conto capitale, influenzate peraltro nel 2017 dalle misure straordinarie di sostegno al settore bancario – solo in parte compensata dalla flessione del complesso delle entrate in rapporto al PIL. La spesa per interessi, nonostante l'incremento più marcato rispetto alle stime iniziali dovuto all'aumento maggiore del previsto dei rendimenti dei titoli di Stato, continuerebbe a ridursi rispetto al 2017 sia in valore assoluto che in termini di prodotto (dal 3,8 al 3,7 per cento).

L'indebitamento netto ora stimato è più elevato di tre decimi di punto di PIL rispetto all'obiettivo indicato nel Documento di economia e finanza (DEF) (1,6 per cento del PIL) a causa sia della maggiore spesa per interessi (0,1 punti percentuali del PIL) sia di un minore avanzo primario (0,1 punti percentuali). Si prospetta una ricomposizione rispetto al DEF all'interno delle poste della spesa primaria corrente: riduzioni delle prestazioni sociali (come avviene da tempo, certificate a consuntivo) e dei redditi da lavoro (con incrementi negli anni successivi connessi allo slittamento di alcuni rinnovi contrattuali) sostanzialmente compensano un aumento dei consumi intermedi (dovuto in parte a maggiori spese sanitarie).

Le peggiorate attese per le entrate riflettono la crescita delle basi imponibili meno favorevole di quella sottostante le previsioni del DEF e, in minor misura, il trascinarsi in avanti di alcune revisioni al ribasso apportate dall'Istat lo scorso settembre al livello delle entrate negli anni passati.

**Tab. 2.1** – Indicatori di finanza pubblica (1)  
(in percentuale del PIL; segno + = miglioramento del saldo)

	2018	2019	2020	2021
<b>Indebitamento netto tendenziale (a) <sup>(2)</sup></b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,0</b>
<i>Variazione (a')</i>	0,5	0,5	0,4	0,0
Misure <i>una tantum</i> tendenziali	0,0	-0,1	0,0	0,0
<b>Interventi netti (b)</b>		<b>-0,6</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,5</b>
di cui: <i>disattivazione/nuove clausole di salvaguardia (c)</i>		-0,7	0,2	0,5
<b>Indebitamento netto programmatico (d=a+b)</b>	<b>-1,9</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,5</b>
<i>Variazione (d')</i>	0,5	-0,1	0,2	0,3
Interessi (e)	-3,7	-3,7	-3,8	-4,0
<i>Variazione (e')</i>	0,1	0,0	-0,1	-0,2
Componente ciclica del saldo di bilancio programmatico (f)	-0,9	-0,8	-0,6	-0,6
Indebitamento netto programmatico corretto per il ciclo (g=d-f)	-1,0	-1,3	-1,2	-0,9
Misure <i>una tantum</i> programmatiche (h)	0,0	0,0	0,0	-0,1
Avanzo primario strutturale (i)	2,6	2,4	2,6	2,9
<i>Variazione (i')</i>	0,0	-0,2	0,2	0,3
<b>Saldo di bilancio programmatico strutturale (l=g-h)</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,0</b>
<i>Variazione (l')</i>	0,2	-0,2	0,1	0,2
Clausole di flessibilità (m)	0,0	0,2	0,0	0,0
<b>Variazione saldo di bilancio programmatico strutturale inclusiva della clausola di flessibilità (n)</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>

Fonte: elaborazioni su dati dell'Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica, dicembre 2018.

(1) Eventuali mancate quadrature son dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali. – (2) L'indebitamento netto tendenziale del 2020 e del 2021 è calcolato come somma algebrica del saldo programmatico e dell'effetto della manovra di bilancio.

L'Istat ha pubblicato il 21 settembre scorso le revisioni apportate al PIL e al conto delle Amministrazioni pubbliche: l'indebitamento netto in valori assoluti è stato corretto al rialzo per il periodo 2014-17 mentre in percentuale del PIL si registra un peggioramento solo nel 2017, anno in cui il deficit è stato rivisto dal 2,3 al 2,4 per cento del prodotto. Anche l'avanzo primario in percentuale del PIL è peggiorato di un decimo risultando pari all'1,4 per cento. La pressione fiscale risulta rivista al ribasso, dal 42,5 al 42,2 per cento, per effetto anche della revisione al rialzo del PIL nominale al denominatore. Le revisioni più consistenti hanno riguardato le imposte e le uscite in conto capitale. Le prime sono state ridotte in seguito a una nuova quantificazione, in aumento, dei rimborsi di imposta. Le seconde sono state invece aumentate per tener conto, oltre che degli usuali aggiornamenti delle fonti statistiche, del trasferimento in favore della società Alitalia per oltre 600 milioni, operato in seguito alla riclassificazione del prestito concesso nel 2017.

Per quanto riguarda il triennio successivo, dopo l'interlocuzione con la Commissione europea, intervenuta successivamente all'annuncio da parte della stessa del rischio di apertura di una procedura per disavanzo eccessivo (PDE), il Governo ha disposto interventi di correzione della manovra in discussione al Parlamento.

Le nuove valutazioni, in termini di revisione sia dell'impostazione della manovra sia della crescita economica, effettuate nel dicembre 2018 dal Governo hanno comportato modifiche dei saldi di finanza pubblica, nominali – tendenziali e programmatici – e strutturali, vale a dire al netto degli effetti del ciclo economico e

delle misure *una tantum*. Tali modifiche, secondo le stime del Governo, dovrebbero consentire di tornare su un percorso di riavvicinamento all'obiettivo di medio termine (OMT) dal 2020 dopo una sostanziale stabilità strutturale al netto delle spese di carattere eccezionale nel 2019 e di programmare, dopo il rialzo stimato per il 2018 (riconducibile alla congiuntura economica), una lieve riduzione del rapporto tra il debito pubblico e il PIL nell'arco del triennio 2019-2021.

Il deficit tendenziale è stato rivisto al rialzo di due decimi di PIL nel 2019, di tre nel 2020 e di 5 decimi nell'anno successivo rispetto al DPB<sup>23</sup>. Quello programmatico a seguito della manovra è previsto in crescita al 2,0 per cento nel 2019 e quindi in riduzione all'1,8 per cento nel 2020 e all'1,5 per cento nel 2021. Il quadro programmatico sconta dunque una manovra che peggiora il deficit nominale tendenziale di 0,6 punti di PIL nel 2019, 0,8 punti nel 2020 e 0,5 nel 2021.

Lo scenario programmatico, dopo la costanza nel 2018, prevede un saldo strutturale in peggioramento di 0,2 punti percentuali nel 2019 e in miglioramento in ognuno dei due anni successivi, di un decimo nel 2020 e di due decimi nell'anno successivo (tab. 2.1). Infatti, il deficit strutturale, stimato pari all'1,1 per cento del prodotto nel 2018, aumenterebbe all'1,3 per cento nel 2019 per poi scendere all'1,2 e all'1 per cento successivamente. Tuttavia, per il 2019, in considerazione delle caratteristiche di eccezionalità e di urgenza di taluni interventi programmati, il Governo ha chiesto alla Commissione europea di riconoscere una flessibilità di bilancio in misura pari a poco meno dello 0,2 per cento del PIL. Tali interventi, a cui saranno dedicate risorse per investimenti sia nuove sia già appostate in bilancio negli esercizi precedenti, riguardano iniziative relative a un piano straordinario per la messa in sicurezza dei territori colpiti dalle alluvioni e delle infrastrutture della rete stradale, quali viadotti, ponti, gallerie. Il Governo, tenuto conto dell'orizzonte pluriennale del piano straordinario di interventi, ha intenzione di richiedere nei prossimi anni la flessibilità di bilancio anche per le spese eccezionali che affronterà successivamente al 2019. Complessivamente, il Governo prevede di utilizzare risorse per 2,6 miliardi nel 2019, per 3,7 miliardi nel 2020 e per 4,2 miliardi nel 2021.

La figura 2.1 mostra la variazione dell'indebitamento netto programmatico distinta nelle sue componenti:

- la variazione dell'avanzo primario strutturale è la componente che meglio identifica l'azione discrezionale (e permanente, vale a dire al netto delle *una tantum*) della politica di bilancio in ciascun anno rispetto al precedente. Tale azione risulta moderatamente espansiva per il 2019, con un peggioramento del surplus primario strutturale di 2 decimi di punto percentuale del PIL, più che recuperato nei due anni successivi con miglioramenti rispettivamente di 2 e 3 decimi di punto,

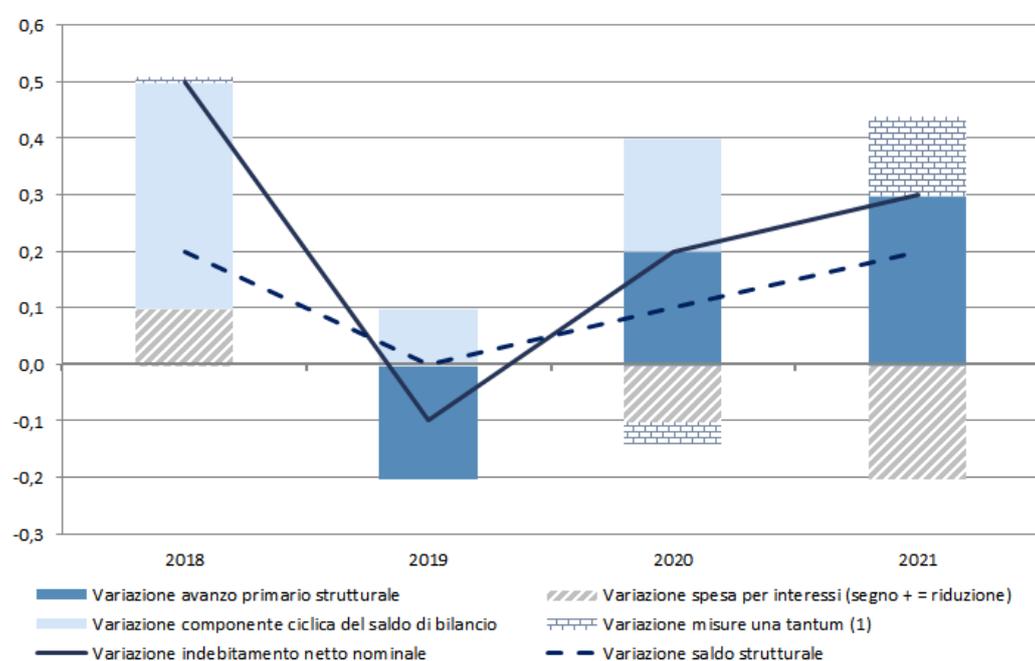
<sup>23</sup> L'indebitamento netto tendenziale del 2020 e del 2021 è calcolato come somma algebrica del saldo programmatico e dell'effetto della manovra di bilancio.

resi possibili dalla presenza delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette (si veda anche il paragrafo 2.2);

- la spesa per interessi, che dal 2013 al 2018 ha concorso in ogni anno al miglioramento del saldo, incide negativamente negli anni 2020-21, risentendo dell'aumento dei tassi;
- la componente ciclica del bilancio concorre nelle stime del Governo a migliorare il saldo per l'intero arco di previsione: pur restando negativa, tale componente si riduce tra il 2018 e il 2021 da -0,9 a -0,6 per cento del PIL, risentendo positivamente della prevista progressiva chiusura della fase negativa del ciclo (l'*output gap*, che misura la distanza tra il PIL effettivo e quello potenziale, è previsto passare da -1,7 nel 2018 a -1,1 per cento del PIL nel 2021);
- l'andamento della componente *una tantum* del saldo implica un peggioramento del saldo complessivo di bilancio nel 2021.

Si ricorda che sia il saldo nominale che quello strutturale programmatici risentono della neutralizzazione totale della clausola di salvaguardia su IVA e accise nel 2019 e di un incremento nei due anni successivi.

**Fig. 2.1** – Variazione delle componenti del saldo di bilancio programmatico (variazioni percentuali)



Fonte: elaborazione su dati della tabella 2.1.

(1) Il segno positivo indica misure *una tantum* a riduzione del deficit.

### **2.1.2 L'evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL**

La previsione dell'evoluzione del rapporto tra il debito pubblico e il PIL ha subito ripetute revisioni nei vari documenti ufficiali risentendo in particolare dei cambiamenti del quadro macroeconomico e della manovra di finanza pubblica. Nello scenario programmatico della NADEF, dopo il 131,2 per cento registrato nel 2017, il rapporto tra il debito e il PIL avrebbe continuato la sua discesa dal 130,9 per cento atteso per il 2018 fino a raggiungere il 126,7 per cento nel 2021, circa 4 punti percentuali di PIL in meno rispetto al risultato del 2017 ma circa 2 punti in più rispetto allo scenario tendenziale NADEF.

Secondo quanto presentato nel DPB rivisto a novembre il sentiero programmatico del rapporto tra il debito e il PIL mostrerebbe una discesa più accentuata. Infatti, grazie a una più elevata ipotesi – per l'anno 2019 – pari all'1 per cento di PIL di proventi da dismissioni e altre entrate afferenti al Fondo di ammortamento del debito pubblico dal precedente 0,3 per cento del PIL previsto nella NADEF, il debito sarebbe sceso al 129,2 per cento del PIL in tale anno (rispetto al 130 della NADEF) e poi al 127,3 per cento nel 2020 (128,1 nella NADEF) e ancora al 126,0 nel 2021 (126,7 nella NADEF). Secondo il DPB rivisto, i maggiori proventi per il 2019 avrebbero costituito un margine prudenziale per mettere in sicurezza gli obiettivi di riduzione del debito approvati dal Parlamento, anche qualora non si fosse realizzata del tutto la crescita del PIL nominale ipotizzata. Inoltre, i maggiori introiti avrebbero avuto un impatto in termini di minori emissioni di debito sul mercato e quindi anche di minore spesa per interessi.

Infine, alla luce dell'Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica pubblicato dopo il negoziato tra il Governo e la Commissione europea, il rapporto tra il debito pubblico e il PIL viene stimato in aumento di mezzo punto percentuale nel 2018 rispetto all'anno precedente, al 131,7 per cento, per poi ridursi, in maniera più contenuta rispetto al DPB rivisto nonostante il mantenimento dell'ipotesi di proventi da privatizzazioni pari all' 1 per cento del PIL nel 2019, scendendo al 130,7 nelle previsioni in tale anno, al 129,2 per cento nel 2020 e al 128,2 nel 2021 (tab. 2.2).

Tra le determinanti della variazione del rapporto tra il debito e il PIL, la sua riduzione è attribuibile unicamente agli avanzi primari nel triennio 2019-2021 che assicurerebbero una diminuzione di oltre 6 punti percentuali di PIL. L'impatto dell'effetto *snow-ball*, legato al differenziale tra la spesa per interessi e il contributo della crescita del PIL nominale, rimarrebbe sfavorevole e, nel periodo di programmazione, contribuirebbe all'incremento del rapporto tra il debito e il PIL per un punto e mezzo percentuale di PIL. Il contributo dell'aggiustamento *stock-flussi* alla variazione del debito, pur considerando l'effetto pressoché nullo del 2019 connesso alla nuova ipotesi di proventi da privatizzazioni pari all'1 per cento del PIL, risulterebbe sfavorevole nel triennio 2019-2021, per un importo cumulato di circa 1 punto percentuale.

**Tab. 2.2** – Determinanti della variazione del rapporto tra il debito e il PIL (1)  
(in percentuale del PIL)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Legge di bilancio per il 2019						
<b>Debito/PIL programmatico</b>	<b>131,4</b>	<b>131,2</b>	<b>131,7</b>	<b>130,7</b>	<b>129,2</b>	<b>128,2</b>
Variazione rapporto debito/PIL	-0,2	-0,2	0,5	-1,0	-1,5	-1,0
Avanzo primario	-1,4	-1,4	-1,7	-1,6	-2,0	-2,4
Effetto <i>snow-ball</i> , di cui:	1,0	1,1	1,0	0,7	0,1	0,7
<i>Spesa per interessi/PIL nominale</i>	3,9	3,8	3,7	3,7	3,8	4,0
<i>Contributo crescita PIL nominale</i>	-2,9	-2,7	-2,7	-3,0	-3,7	-3,3
<i>p.m.: Costo medio del debito</i>	3,1	3,0	2,9	2,9	3,0	3,2
<i>Stock-flow adjustment</i>	0,2	0,1	1,2	-0,1	0,4	0,7
DPB (nov. 2018)						
<b>Debito/PIL programmatico</b>	<b>131,4</b>	<b>131,2</b>	<b>130,9</b>	<b>129,2</b>	<b>127,3</b>	<b>126,0</b>
Variazione rapporto debito/PIL	-0,2	-0,2	-0,3	-1,7	-1,9	-1,3
Avanzo primario	-1,4	-1,4	-1,8	-1,3	-1,7	-2,1
Effetto <i>snow-ball</i> , di cui:	1,0	1,1	0,4	-0,3	-0,6	0,0
<i>Spesa per interessi/PIL nominale</i>	3,9	3,8	3,6	3,7	3,8	3,9
<i>Contributo crescita PIL nominale</i>	-2,9	-2,7	-3,2	-4,0	-4,4	-3,9
<i>p.m.: Costo medio del debito</i>	3,1	3,0	2,8	2,9	3,0	3,2
<i>Stock-flow adjustment</i>	0,2	0,1	1,1	-0,2	0,4	0,8

Fonte: elaborazioni su dati DPB 2019 e legge di bilancio per il 2019.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento di cifre decimali e alla mancanza di informazioni dettagliate su alcune delle componenti.

Dato l'andamento sfavorevole dei tassi in concomitanza delle incertezze sul quadro italiano, la spesa per interessi sul PIL dello scenario programmatico interrompe la sua discesa (iniziata dal 2013) al 3,7 per cento di PIL previsto per il biennio 2018-19, per poi posizionarsi al 3,8 in quello successivo e raggiungere il 4 per cento nel 2021. Anche il costo medio del debito segue la stessa dinamica, e ricomincia a salire dopo il 2018 attestandosi al 3,2 per cento a fine periodo.

Per quanto riguarda l'aggiustamento *stock-flussi*, secondo le uniche informazioni disponibili risalenti alla NADEF, l'aumento delle giacenze di liquidità del MEF pari allo 0,3 per cento del PIL nel 2018 è finalizzato a far fronte al maggiore volume di scadenze di titoli di Stato nel 2019 (per circa 18 miliardi rispetto all'anno precedente); per gli anni successivi, dal 2019 al 2021, è prevista, invece, una riduzione annuale delle disponibilità liquide del Tesoro per oltre lo 0,1 per cento di PIL.

Le stime del rapporto tra il debito e il PIL incorporano ipotesi di proventi da privatizzazione pari all'1 per cento del PIL nel 2019, in seguito all'aumento introdotto nel DPB rivisto, e allo 0,3 per cento di PIL nel 2020. Come già sottolineato dall'UPB in occasione dell'audizione su documenti programmatici in passato, si osserva che il Governo non ha fornito informazioni sufficienti per la valutazione del programma di privatizzazioni.

È importante valutare la sensitività dello scenario programmatico rispetto a variazioni delle ipotesi sottostanti. La figura 2.2 mostra quale sarebbe l'andamento del rapporto debito/PIL senza le clausole di salvaguardia su IVA e accise attualmente previste dal 2020 in poi. Se la legge di bilancio per il 2019 ha infatti provveduto a sterilizzare completamente l'aumento di imposte indirette previsto dalla legislazione vigente per il 2019, le modifiche da ultimo apportate hanno incrementato il peso di dette clausole sul biennio successivo (che, come evidenziato nel paragrafo 2.1.3, sale a 1,2 punti di PIL nel 2020 e a 1,5 punti a partire dal 2021). In questo scenario, quindi, si ipotizza che le clausole siano disattivate in disavanzo nel 2020-21.

L'esercizio tiene conto dell'effetto sul PIL di tale impulso di bilancio (valutato utilizzando il moltiplicatore specifico delle imposte indirette del modello UPB) e dell'effetto della misura in questione sulla crescita del deflatore del PIL (anch'esso calcolato attraverso l'elasticità del deflatore del PIL a *shock* sulle imposte indirette stimata dal modello UPB) e, attraverso questo canale, sul costo medio del debito.

Dalla simulazione emerge che, sotto le ipotesi descritte, nel biennio 2020-21 il livello del debito in rapporto al PIL salirebbe leggermente rispetto al 2019.

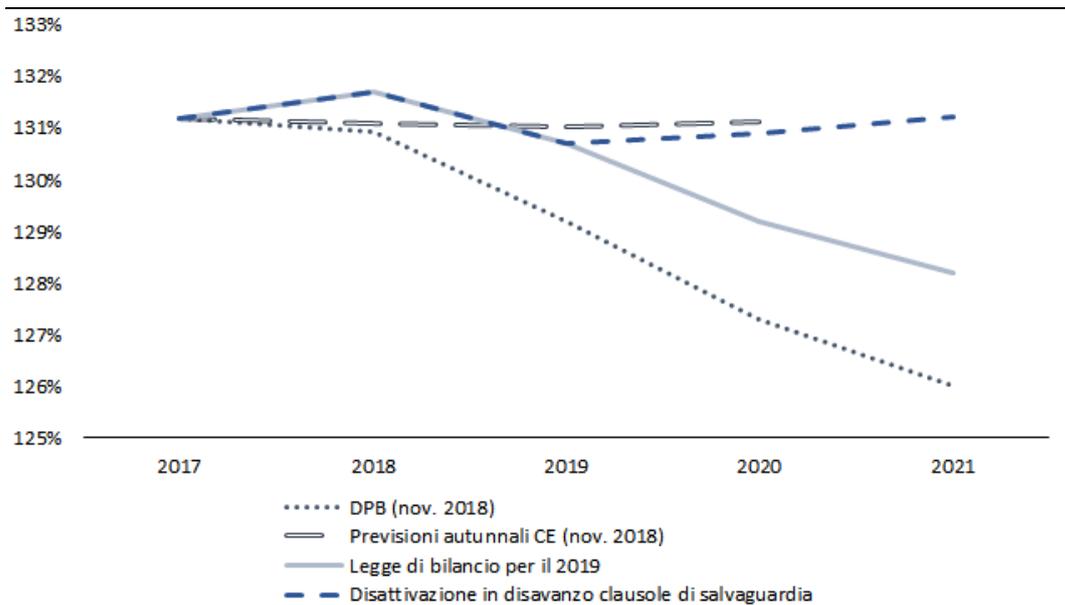
Inoltre, viene confrontata la dinamica del debito prevista dalla legge di bilancio con quella che si avrebbe in due scenari alternativi di evoluzione dei tassi d'interesse (fig. 2.3): uno scenario in cui il differenziale tra i tassi di interesse e la crescita del PIL nominale sia particolarmente sfavorevole nel triennio 2019-21 (corrispondente al settantacinquesimo percentile della variabile negli ultimi 18 anni, ovvero al quinto anno più sfavorevole) e uno scenario in cui sia particolarmente favorevole (corrispondente al venticinquesimo percentile, ovvero al quinto anno più favorevole)<sup>24</sup>.

Come si vede, nel primo caso, l'attuale quadro programmatico determinerebbe una sostanziale stabilità del rapporto debito/PIL nell'orizzonte della manovra, mentre un'evoluzione dei tassi particolarmente favorevole potrebbe ovviamente agevolare il percorso di riduzione. Lo scenario attualmente stimato dal Governo, anche grazie alla presenza di rilevanti clausole di salvaguardia nel biennio 2020-21, si colloca relativamente vicino allo scenario favorevole di evoluzione della differenza tra costo medio del debito e crescita del PIL nominale.

---

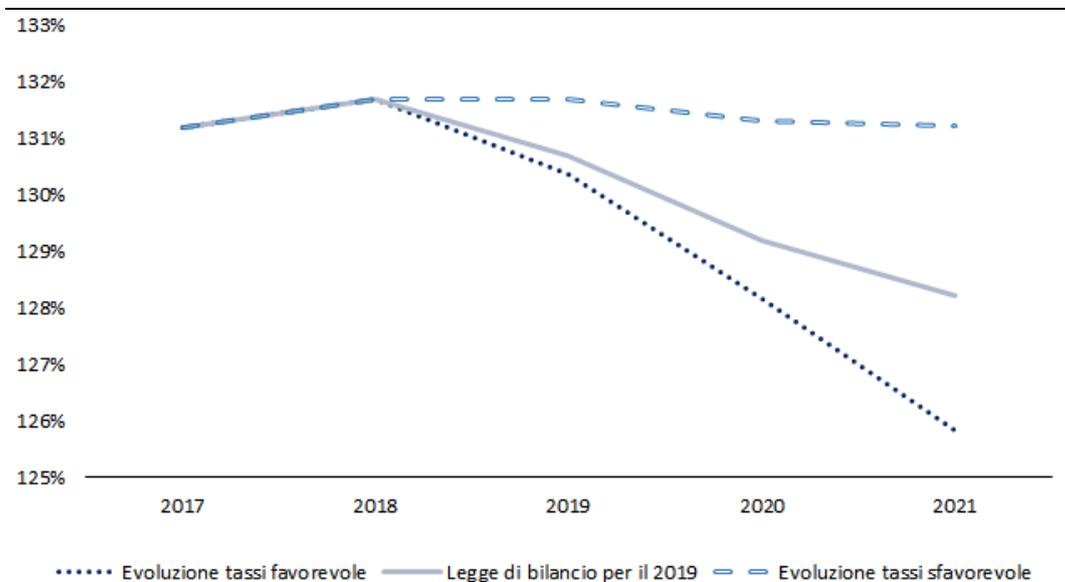
<sup>24</sup> In altre parole, considerando la serie storica del differenziale tra tassi d'interesse e tasso di crescita del PIL nominale dal 2000 al 2017, il 25° percentile corrisponde al valore che isola alla sua sinistra il primo quarto (25 per cento, appunto) dei valori della serie ordinata in senso crescente e nel caso specifico corrisponde al valore del differenziale in questione realizzatosi nel 2000: solo in altri 4 anni della stessa serie la differenza tra tasso d'interesse e tasso di crescita nominale è stata inferiore, dunque tale valore viene utilizzato per simulare uno scenario in cui i tassi d'interesse hanno una dinamica piuttosto favorevole relativamente all'andamento della crescita nominale. Simmetricamente, il 75° percentile corrisponde al valore che isola alla sua destra l'ultimo quarto dei valori della serie ordinata in senso crescente e nel caso specifico corrisponde al valore del differenziale in questione realizzatosi nel 2011.

**Fig. 2.2** – Evoluzione del rapporto tra debito e PIL  
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati DPB 2019, legge di bilancio per il 2019 e Previsioni autunnali 2018 della Commissione europea.

**Fig. 2.3** – Evoluzione del rapporto tra debito e PIL in scenari alternativi di evoluzione dei tassi d'interesse  
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati della legge di bilancio per il 2019.

### **2.1.3 La manovra: il DL 119/2018 e la legge di bilancio per il 2019**

A seguito del negoziato successivo al preannuncio del rischio di apertura di una procedura per disavanzo eccessivo e in risposta ai rilievi della Commissione, il Governo, ha modificato in modo significativo l'entità e la composizione della manovra di bilancio.

La manovra rivista comporta un peggioramento rispetto all'indebitamento netto tendenziale della PA di 0,6 punti percentuali di PIL nel 2019 (era di 1,2 punti percentuali nella versione iniziale), di 0,8 punti percentuali nel 2020 (inizialmente di 1,4 punti percentuali) e di 0,5 punti percentuali nel 2021 (inizialmente di 1,3 punti percentuali).

Si evidenzia che tutti i riferimenti agli effetti della manovra tengono conto dell'impatto finanziario del decreto legge 119/2018 nella versione finale approvata dal Parlamento. Per motivi legati all'iter procedurale della sessione di bilancio, la Nota di variazione del bilancio e, quindi, i documenti ufficiali (in particolare il cosiddetto "Allegato 3", ovvero l'allegato relativo agli effetti finanziari della legge di bilancio, che nella parte finale sintetizza quelli del DL 119/2018), riportano invece l'impatto finanziario del decreto relativo alla versione iniziale, di entrata in Parlamento.

La manovra di bilancio prevede misure espansive (impieghi nella tabella 2.3) che rimangono tra il 2,1 e il 2,4 per cento del PIL nell'arco di programmazione; al netto delle clausole di salvaguardia, i nuovi interventi producono invece effetti crescenti, dall'1,5 del 2019 al 2,4-2,3 per cento del prodotto nel biennio successivo. Dato l'incremento programmato del deficit, le risorse di copertura sono minori; esse risultano tuttavia crescenti dall'1,5 per cento del PIL del 2019 all'1,8 per cento nel 2021.

Nelle tabelle il valore degli impieghi e delle risorse di copertura non tengono conto di alcune poste che nella considerazione complessiva degli effetti finanziari del DL 119/2018 e della legge di bilancio per il 2019 hanno effetto netto nullo. Si tratta degli incrementi dei due Fondi (uno per la riduzione della pressione fiscale e uno relativo ai contributi pluriennali) previsti all'articolo 26 del decreto fiscale, commi 1 e 2, soppressi dall'articolo 1, comma 766, della legge di bilancio per il 2019. Gli importi sono infatti "trasferiti" da un provvedimento all'altro tramite l'incremento dei fondi (nel DL 119/2018) e successivamente utilizzati (nella legge di bilancio) a fini di copertura. Le risorse, inoltre, non considerano la riduzione del Fondo povertà di cui al D.Lgs. 147/2017 relativo al reddito di inclusione, volta a finanziare il Fondo per il reddito e le pensioni di cittadinanza, che nella tabella viene a sua volta valutato – tra gli impieghi – al netto di tale finanziamento.

La manovra mostra andamenti fortemente divergenti tra le spese e le entrate nette. Non considerando le clausole di salvaguardia, infatti, essa comporta maggiori entrate nette nel 2019 (per 8,5 miliardi) che si dimezzano già a partire dal secondo anno (in cui si attestano a 4,3 miliardi) e scendono ancora nel 2021 (a 2,6 miliardi), cui sono associate maggiori spese nette leggermente inferiori nel primo anno (pari a 7,6 miliardi), in sensibile crescita nel secondo anno (quando raggiungono i 22,7 miliardi) e in lieve calo (a 21 miliardi) nel 2021; tali maggiori spese nette sono in larga misura di natura corrente.

**Tab. 2.3** – DL 119/2018 e legge di bilancio per il 2019: manovra per il triennio 2019-2021 ed effetti sul 2018 del DL 119/2018  
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	2018	2019	2020	2021
<b>IMPIEGHI <sup>(1)</sup></b>	<b>1.790,1</b>	<b>38.646,2</b>	<b>44.873,1</b>	<b>44.008,9</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	0,1	2,1	2,4	2,3
Maggiori spese	1.225,0	20.417,3	32.069,1	30.138,2
<i>Correnti</i>	170,0	14.935,7	22.380,5	19.790,2
<i>In conto capitale</i>	1.055,0	5.481,7	9.688,6	10.348,1
Minori entrate	565,1	18.228,9	12.804,0	13.870,7
<i>Sterilizzazione clausole</i>		12.471,9		
<i>In percentuale del PIL</i>		0,7		
<b>Impieghi al netto sterilizzazione clausole</b>	<b>1.790,1</b>	<b>26.174,3</b>	<b>44.873,1</b>	<b>44.008,9</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	0,1	1,5	2,4	2,3
<b>RISORSE <sup>(1)</sup></b>	<b>1.797,1</b>	<b>27.102,5</b>	<b>30.364,8</b>	<b>34.774,3</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	0,1	1,5	1,6	1,8
Maggiori entrate	222,8	14.285,9	21.014,3	25.654,4
<i>Maggiorazione clausole</i>			3.910,0	9.182,2
<i>In percentuale del PIL</i>			0,2	0,5
Minori spese	1.574,3	12.816,6	9.350,5	9.119,8
<i>Correnti</i>	1.046,9	5.276,1	5.874,8	5.893,5
<i>In conto capitale</i>	527,4	7.540,5	3.475,7	3.226,3
<b>Risorse al netto maggiorazione clausole</b>	<b>1.797,1</b>	<b>27.102,5</b>	<b>26.454,8</b>	<b>25.592,1</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	0,1	1,5	1,4	1,3
<b>ENTRATE NETTE</b>	<b>-342,3</b>	<b>-3.943,0</b>	<b>8.210,4</b>	<b>11.783,7</b>
<b>ENTRATE NETTE al netto clausole di salvaguardia</b>	<b>-342,3</b>	<b>8.528,9</b>	<b>4.300,4</b>	<b>2.601,5</b>
<b>USCITE NETTE</b>	<b>-349,3</b>	<b>7.600,7</b>	<b>22.718,6</b>	<b>21.018,4</b>
<i>Correnti</i>	-876,9	9.659,6	16.505,8	13.896,6
<i>In conto capitale</i>	527,6	-2.058,9	6.212,9	7.121,8
<b>INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>7,0</b>	<b>-11.543,7</b>	<b>-14.508,3</b>	<b>-9.234,7</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	0,0	-0,6	-0,8	-0,5

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 119/2018 e della legge di bilancio per il 2019.

(1) Gli impieghi e le risorse sono al netto del Fondo per la riduzione della pressione fiscale, del Fondo attualizzazione dei contributi pluriennali e della riduzione del Fondo povertà di cui al D.Lgs. 147/2017 relativo al Reddito di inclusione.

Per il 2019, le misure espansive impiegano 38,6 miliardi a fronte dei quali vengono individuate risorse per 27,1 miliardi, con conseguente incremento del deficit di 11,5 miliardi. È il quarto anno consecutivo che, dal lato degli impieghi, l'intervento più consistente riguarda la sterilizzazione della clausola di salvaguardia sull'IVA, per il 2019 per un importo pari a circa 12,5 miliardi. Le altre principali misure sono indirizzate al pensionamento anticipato, all'inclusione sociale e al contrasto alla povertà tramite redditi e pensioni di cittadinanza, all'avvio del rilancio degli investimenti a livello nazionale e territoriale e di quelli di messa in sicurezza e manutenzione di edifici, strade e territori, nonché al finanziamento del pubblico impiego per nuove assunzioni e corresponsione di somme per i rinnovi contrattuali, all'avvio di talune tassazioni agevolate per imprese e lavoratori autonomi.

Dal lato delle coperture finanziarie, poco più del 50 per cento derivano da maggiori entrate, all'interno delle quali sono previsti, tra l'altro, aumenti di gettito provenienti

dalle imprese, soprattutto bancarie, e sui premi assicurativi, l'abrogazione dell'imposta sul reddito imprenditoriale (IRI) il cui avvio era previsto nel 2019 e delle deduzioni per l'aiuto alla crescita economica (ACE), nonché l'aumento della tassazione su giochi e tabacchi. Il contenimento delle spese è assicurato principalmente, oltre che dal raffreddamento dell'indicizzazione delle pensioni, da tagli ai Ministeri e dalla razionalizzazione dei centri per l'immigrazione, oltre che da definanziamenti e riprogrammazioni di trasferimenti soprattutto alle Ferrovie dello Stato, e da numerose e puntuali misure di razionalizzazione della spesa.

Per il biennio 2020-21, ai maggiori effetti di molti degli interventi di incremento delle spese – in particolare per quelle in conto capitale – si sommano l'insieme di impatti crescenti e proroghe di misure già previste nel 2019 (soprattutto per l'abrogazione dell'ACE e per la *web tax*) con ulteriori misure concernenti le agevolazioni fiscali. Per quanto riguarda il reperimento delle risorse di copertura, aumenta l'incidenza delle maggiori entrate rispetto al 2019 (dal 52,7 per cento del 2019 al 69,2 per cento nel 2020 e al 73,85 per cento nel 2021), in particolare a causa dell'aumentato impatto delle clausole di salvaguardia e degli introiti, crescenti nel tempo, conseguenti alle misure per il contrasto all'evasione e ai condoni contenuti nel DL 119. Quanto ai risparmi di spesa, minori rispetto a quelli previsti per il 2019, si riducono nel tempo quelli relativi a uscite in conto capitale mentre aumentano i tagli della spesa corrente, in particolare per quella del settore sanitario nel 2021.

Con riferimento alla natura delle risorse di copertura, si sottolinea la presenza di entrate di tipo *una tantum* e di misure con impatti limitati nel tempo. Tra le prime si ricordano gli interventi di contrasto all'evasione e di condono, e quelli di rideterminazione dell'acconto dell'imposta sulle assicurazioni. Le seconde riguardano in particolare l'applicazione dei nuovi principi contabili per la svalutazione crediti delle banche nonché la revisione della tempistica dei trasferimenti alle Ferrovie dello Stato e alcuni definanziamenti della spesa in conto capitale.

#### *I principali interventi della manovra*

Guardando più in particolare agli elementi della manovra, sul versante degli impieghi, i principali interventi sono esposti nella tabella 2.4.

Come già sottolineato, è prevista la ormai consueta completa neutralizzazione per il primo anno delle *clausole di salvaguardia* su IVA e accise che sono invece incrementate nel biennio successivo, raggiungendo rispettivamente 23,1 miliardi nel 2020 (pari all'1,2 per cento del PIL) e 28,8 miliardi nel 2021 (1,5 per cento del PIL).

**Tab. 2.4** – Principali misure del DL 119/2018 e della legge di bilancio per il 2019 – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche  
(milioni di euro)

	2018	2019	2020	2021
<b>ENTRATE NETTE</b>	<b>-342,3</b>	<b>-3.943,0</b>	<b>8.210,4</b>	<b>11.783,7</b>
Clausole di salvaguardia		-12.472	3.910	9.182
<b>ENTRATE NETTE AL NETTO DELLE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA</b>		<b>8.528,9</b>	<b>4.300,4</b>	<b>2.601,5</b>
Abrogazione del regime opzionale dell'imposta sul reddito d'impresa (IRI)		1.986	1.236	1.260
Abrogazione aiuto alla crescita economica (ACE)		228	2.373	1.453
Rimodulazione deducibilità DTA su avviamento		1.308	926	658
Differimento in dieci esercizi deducibilità della riduzione di valore dei crediti e delle altre attività finanziarie derivante dall'applicazione dell'IFRS 9		1.170	-130	-130
Differimento al 2026 deducibilità quota 10% delle svalutazioni crediti		950	0	0
Aumento dell'acconto dell'imposta sulle assicurazioni dal 59% all'85% per il 2019, dal 74% al 90% per il 2020 e dal 74% al 100% dal 2021		832	-320	320
Regolarizzazione infrazioni e irregolarità formali non rilevanti sulla base imponibile (DL 119/2018)		680	410	-130
Obbligo di trasmissione elettronica dei corrispettivi a decorrere dal 1° luglio 2019 (DL 119/2018)		337	1.338	1.823
Definizione agevolata carichi affidati all'agente della riscossione (rottamazione-ter) e annullamento debiti di importo residuo fino a 1.000 euro per i carichi affidati dal 2000 al 2010 (DL 119/2018)	-355	-3	1.046	1.348
Rivalutazione valore e aumento aliquota imposta sostitutiva partecipazioni e terreni		457	248	248
Banda larga - maggiori introiti frequenze 5G		200	200	200
Liti pendenti (DL 119/2018)		78	104	104
Definizione agevolata debiti tributari dei soggetti obbligati al pagamento imposta di consumo su succedanei del tabacco e sui prodotti liquidi da inalazione (DL 119/2018)	-177	0	0	0
Interventi su giochi e scommesse		768	697	697
Disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati		135	135	135
Web tax		150	600	600
Detrazioni ecobonus, ristrutturazioni e sistemazione del verde		35	-595	-887
Revisione tariffe INAIL		-410	-351	-453
Estensione regime dei minimi ai soggetti con ricavi fino a 65.000 euro con l'aliquota del 15%		-332	-1.821	-1.374
Aliquota ridotta del 15% su utili investiti in beni strumentali e incremento occupazione		0	-1.948	-1.808
Estensione cedolare secca al 21% per redditi da locazione immobili a uso comm.le per i nuovi contratti		-261	28	-163
Proroga e rimodulazione iperammortamento beni materiali tecnologici e software		0	-405	-810
Tassazione separata del reddito da lavoro autonomo e di impresa		0	-109	-1.131
<b>USCITE NETTE</b>	<b>-349,3</b>	<b>7.600,7</b>	<b>22.718,6</b>	<b>21.018,4</b>
<b>USCITE CORRENTI</b>	<b>-876,9</b>	<b>9.659,6</b>	<b>16.505,8</b>	<b>13.896,6</b>
Fondo per il reddito e le pensioni di cittadinanza (al netto riduzione Fondo povertà)		4.902	5.897	6.187
Fondo per la revisione del sistema pensionistico		3.968	8.336	8.684
Rinnovo contratti personale statale 2019-2021		650	925	1.275
Proroga "bonus bebè"		204	240	
Incremento del fondo per finanziare le assunzioni di personale		131	328	434
Missioni internazionali di pace		0	1.450	0
Assunzione collaboratori scolastici			280	280
Fondo politiche sociali		120	120	120
Fondo non autosufficienze		100	100	100
Politiche per la famiglia		100	100	100
Riordino carriere			100	100
Assistenza alunni disabili		75	75	75
Tagli dei Ministeri (DL 119/2018 per il solo 2018 e LB 2019)	-705	-435	-434	-405
Raffreddamento indicizzazione pensioni		-415	-1.222	-2.014
Riduzione per 5 anni del reddito pensionistico superiore a 100.000 euro		-138	-145	-152
Revisione e razionalizzazione della spesa per la gestione dei centri per l'immigrazione		-400	-550	-650
Differimento assunzioni nel pubblico impiego		-198		
Riduzione Fondo per acquisto materiali di servizi di pulizia			-280	-280
Rideterminazione livello del Fabbisogno sanitario nazionale standard	0	0	-175	-1.000
<b>USCITE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>527,6</b>	<b>-2.058,9</b>	<b>6.212,9</b>	<b>7.121,8</b>
Finanziamenti Rete ferroviaria italiana (RFI) (DL 119/2018)	600	0	0	0
Incremento fondo di garanzia per le PMI (DL 119/2018)	435	0	0	0
Fondo investimenti Amministrazioni centrali		415	1.185	1.700
Fondo investimenti per gli Enti territoriali		1.080	2.342	2.249
Fondo investimenti rischio idraulico e idrogeologico		600	800	900
Fondo investimenti per le regioni colpite da eventi atmosferici sett.-ott. 2018 (DL 119/2018)		475	50	
Investimenti dei Comuni per messa in sicurezza e manutenzione scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale, territori e investimenti delle Regioni per edifici e territori		490	290	575
Incremento fondo emergenze nazionali: proroga stato di emergenza sisma 2016 Centro Italia		200	120	40
Rifinanziamento "nuova Sabatini" - Sostegno agli investimenti delle PMI e promozione del Made in Italy		138	116	96
Piano nazionale interventi nel settore idrico		100	100	100
Infrastrutture tecnologiche prenotazione elettronica accesso strutture sanitarie		75	75	100
Rifinanziamento fondo emergenze nazionali		60	100	100
Prevenzione rischio sismico		50	50	50
Credito di imposta per acquisto, sostituzione o adeguamento misuratori fiscali		36	196	0
Tagli dei Ministeri (DL 119/2018 e LB 2019)	-114	-235	-215	-206
Riprogrammazione trasferimenti Ferrovie dello Stato		-1.740	600	440
Dismissioni immobiliari		-950	-150	-150
Riprogrammazione Fondi cofinanziamento nazionale		-850	150	150
Riprogrammazione Fondo sviluppo e coesione		-800		
Definanziamento trasferimenti Ferrovie dello Stato		-600		
Riduzione e riprogrammazione spese militari		-163	-180	-136
Abrogazione credito di imposta per i contribuenti IRAP senza lavoratori dipendenti		-163	-163	-163
Riduzione credito di imposta per acquisiz. beni strument. destinati a strutture produttive del Mezzogiorno		-150	0	0
Modifica disciplina Credito di imposta ricerca e sviluppo		0	-300	-300
Riduzione Fondo sviluppo e coesione programmazione 2014-2020 (DL119/2018)	-300	0	0	0
<b>INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>7,0</b>	<b>-11.543,7</b>	<b>-14.508,3</b>	<b>-9.234,7</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,5</i>

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 119/2018 e della legge di bilancio per il 2019.

Tra gli altri interventi principali, i più rilevanti dal punto di vista finanziario riguardano *misure per le famiglie e il contrasto alla povertà*, con ingenti risorse dedicate all'istituzione di due fondi che costituiscono dei limiti di spesa per finalità che sono in via di attuazione con appositi provvedimenti legislativi, relativi all'introduzione del reddito di cittadinanza, con concomitante potenziamento dei centri per l'impiego, e alla revisione del sistema pensionistico, finalizzata all'introduzione di ulteriori modalità di pensionamento anticipato e di misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani. Nell'ambito della Sezione seconda della legge di bilancio sono inoltre previsti rifinanziamenti in particolare in ambito sociale, a favore del fondo per le politiche sociali, di quello per le non autosufficienze, delle politiche per la famiglia e dell'assistenza agli alunni disabili (si veda il paragrafo 3.4). Viene inoltre prorogato il cosiddetto "*bonus bebè*".

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, la manovra prevede una riduzione nel 2019 (per 2 miliardi), in particolare per i contributi agli investimenti, e aumenti nel biennio 2020-21 (per 6,2 e 7,1 miliardi). Anche in questo caso le risorse sono indirizzate all'istituzione di due fondi, uno per il rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali e per lo sviluppo del Paese e uno riguardante gli Enti territoriali con varie finalità. Tra queste, il finanziamento dello sblocco degli avanzi di amministrazione, l'azzeramento del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario, il finanziamento dei piani di sicurezza per la manutenzione di strade e scuole delle Province delle Regioni a statuto ordinario. Sono inoltre incrementati i fondi per le emergenze nazionali e quello speciale di conto capitale. Nel biennio 2020-21, dopo il rilevante taglio subito nel 2019, vengono incrementati i trasferimenti alle Ferrovie dello Stato (si veda il paragrafo 3.6).

Varie sono le *misure relative a imprese e lavoratori autonomi*. Le principali riguardano: la tassazione agevolata per gli utili investiti nell'acquisto di beni strumentali e al fine di incrementare l'occupazione a tempo determinato e indeterminato; la proroga e rimodulazione della maggiorazione della deduzione degli ammortamenti per i beni che rientrano nella categoria Industria 4.0 e per i *software*; l'estensione del regime fiscale forfettario per soggetti con ricavi sino a 65.000 euro; la tassazione opzionale sostitutiva per reddito da lavoro autonomo e di impresa per le persone fisiche che conseguono ricavi compresi tra 65.000 e 100.000 euro (si veda il paragrafo 3.1).

Risorse sono dedicate al settore del *pubblico impiego*, sia per il rinnovo dei contratti per il triennio 2019-2021 del personale statale sia per l'aumento del fondo per finanziare le assunzioni di personale a tempo indeterminato, in via prioritaria per il reclutamento di professionalità con competenze in specifiche materie (si veda il paragrafo 3.3).

Proseguono, anche se parzialmente ridotte, le *detrazioni Irpef* per le spese relative alle ristrutturazioni edilizie, agli interventi di riqualificazione energetica, a opere di sistemazione del verde.

Infine, è previsto il finanziamento delle missioni internazionali di pace del 2020.

Sul versante delle risorse di copertura (tab. 2.4), oltre quelli del decreto legge fiscale 119/ 2018, sono disposti provvedimenti in particolare sulle imprese, soprattutto su quelle bancarie e finanziarie, con abrogazione di taluni regimi agevolativi precedentemente introdotti. Si aggiungono inoltre tagli al settore sanitario, definanziamenti e riprogrammazioni e ulteriori norme di razionalizzazione della spesa.

Quanto al DL 119/2018, tra le *misure di contrasto all'evasione* è previsto l'obbligo di trasmissione elettronica dei corrispettivi all'Agenzia delle entrate, che entrerà in vigore dal 1° luglio del 2019 per i soggetti con volume d'affari superiore a 400.000 euro e sarà esteso a tutti i soggetti dal 1° gennaio 2020 (si veda il paragrafo 3.2).

Sempre nel decreto fiscale sono poi disposte diverse tipologie di definizione agevolata del contenzioso tributario, incluse le riedizioni della rottamazione dei carichi affidati all'agente della riscossione (rottamazione-*ter*) e della definizione delle liti pendenti. Viene inoltre introdotta la possibilità di regolarizzare infrazioni e irregolarità formali non rilevanti per la determinazione della base imponibile (si veda il paragrafo 3.2).

Nell'ambito delle *misure relative alle imprese*, si annoverano quelle che riguardano le banche e le imprese di assicurazione (differimento in dieci esercizi della deducibilità ai fini IRES e IRAP delle rettifiche su crediti conseguenti al primo anno di applicazione dell'*International Financial Reporting Standard* n. 9 (IFRS 9); la rimodulazione della deducibilità delle quote di ammortamento del valore dell'avviamento e di altri beni immateriali e delle svalutazioni su crediti che hanno dato luogo in passato all'iscrizione in bilancio di attività per imposte anticipate convertibili in crediti di imposta; l'ulteriore incremento, rispetto a quanto stabilito dalla legge di bilancio per il 2018, dell'acconto dell'imposta sui premi assicurativi; l'abrogazione del regime opzionale agevolativo dell'imposta sul reddito di impresa (IRI) e l'abolizione della normativa in materia di deduzioni per l'aiuto alla crescita economica (ACE) (si veda il paragrafo 3.1.1). Viene sostituita la cosiddetta *web tax* introdotta dalla legge di bilancio per il 2018, che sarebbe dovuta entrare in vigore nel 2019, con una nuova versione.

Tra le *altre misure fiscali* figurano: la proroga al 2019 delle disposizioni sulla determinazione del valore di acquisto delle partecipazioni e dei terreni non edificati; l'aumento del prelievo erariale in materia di giochi e scommesse; disposizioni sulla tassazione dei tabacchi.

Nel settore della *sanità* sono previsti tagli per il 2020 e, soprattutto, per il 2021, con una conseguente correzione al ribasso degli andamenti della spesa sanitaria tendenziale stimati nell'ultima NADEF (si veda il paragrafo 3.5).

Con riferimento alla spesa in conto capitale, nell'ambito della Sezione seconda della legge di bilancio si trovano riprogrammazioni e definanziamenti consistenti, riguardanti tra l'altro trasferimenti a favore delle Ferrovie dello Stato per il solo 2019 e tagli

permanenti alla spesa in conto capitale dei Ministeri, cui si sommano i risparmi dovuti al contenimento delle spese militari (si veda il paragrafo 3.6). Viene inoltre previsto un rafforzamento dell'attività di dismissione degli immobili pubblici.

Infine, all'interno delle *altre misure*, oltre agli effetti di numerosi interventi minori di razionalizzazione della spesa, figurano risparmi derivanti dalla revisione e razionalizzazione della spesa per la gestione dei centri per l'immigrazione e da tagli permanenti alla spesa corrente dei Ministeri.

#### *Una visione di insieme della manovra*

La manovra peggiora il disavanzo pubblico, sia rispetto al deficit tendenziale sia, per il 2019, rispetto al risultato atteso per il 2018. Nel biennio 2020-21 è programmato un indebitamento netto che si riposiziona al di sotto del livello stimato per il 2018.

Data la manovra, il conseguimento dei nuovi obiettivi programmatici di finanza pubblica è esposto a una serie di elementi di criticità.

Per il 2019, il quadro di finanza pubblica presenta caratteri di transitorietà, per una serie di interventi una tantum sulle entrate e temporanei sulle uscite, e soprattutto – come testimoniato dall'accantonamento di 2 miliardi a garanzia della tenuta del saldo – di incertezza, in particolare riguardo al disegno effettivo e alla realizzabilità delle misure, ad esempio per quanto riguarda il programma aggiuntivo di dismissioni immobiliari.

Le variazioni introdotte nell'iter parlamentare hanno inoltre modificato la qualità della manovra determinando un'inversione di segno nell'effetto netto complessivo sulla spesa in conto capitale. Nel 2019 secondo la versione iniziale della manovra tale spesa veniva aumentata di circa 1,8 miliardi rispetto agli andamenti tendenziali, mentre nella versione definitiva viene ridotta di 2 miliardi.

Nel biennio 2020-21, il raggiungimento del rapporto deficit/PIL programmatico è interamente affidato alle clausole di salvaguardia su IVA e accise, già significative nel testo iniziale del DDL di bilancio e ulteriormente aumentate nella conversione in legge (all'1,2 per cento del PIL nel 2020 e all'1,5 per cento nel 2021). In assenza di tali clausole il deficit, in un esercizio puramente meccanico, salirebbe al 3 per cento del PIL sia nel 2020 sia nel 2021 con evidenti rischi sulla sostenibilità futura della finanza pubblica.

Al netto delle clausole, si confrontano risorse e impieghi simili nel 2019 (entrambi pari all'1,5 per cento del PIL) ma che si divaricano di un punto percentuale di PIL nei due anni successivi (tab 2.3, nel 2020 a fronte di risorse pari all'1,4 per cento del PIL si impiegano importi per il 2,4 per cento, nel 2021 le risorse sono pari all'1,3 per cento e gli utilizzi pari al 2,3 per cento).

Il deficit strutturale programmatico, al netto delle clausole, salirebbe dall'1,3 per cento del 2019 al 2,4 per cento del 2020 e al 2,5 per cento nel 2021. Tali clausole, peraltro, rappresentano determinanti cruciali della riduzione programmata del rapporto tra il debito e il PIL nel 2020-21 (si veda il paragrafo 2.1.2).

Peraltro, la disattivazione progressiva e parziale delle clausole ha caratterizzato gli ultimi anni della politica di bilancio; dopo l' aumento disposto a decorrere dal 2019 dalla legge di bilancio per il 2017, la legge di bilancio recentemente approvata dispone – nuovamente – un aumento nel 2020 e incrementi più rilevanti dal 2021 (tab. 2.5).

Tuttavia, fino a oggi il mantenimento delle clausole negli anni successivi al primo è stato utilizzato per prevedere un profilo decrescente del saldo strutturale al fine di raggiungere l'OMT nell'arco del periodo di programmazione, mentre il mantenimento di tali clausole – attualmente presente nella manovra – consentirebbe solo di tenere sostanzialmente stabile il saldo strutturale sui livelli attesi per il 2018 e una discesa relativamente lieve del debito, meno pronunciata rispetto ai precedenti scenari programmatici.

**Tab. 2.5** – Attivazione e disattivazione delle clausole di salvaguardia su IVA e accise  
(milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Legge di stabilità per il 2015 (L. 190/2014)</b>							
Attivazione	0	12.814	19.221	21.965	21.965	21.965	21.965
<b>Legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015)</b>							
Disattivazione		-12.814	-4.088	-2.394	-2.394	-2.394	-2.394
Effetto netto		0	15.133	19.571	19.571	19.571	19.571
<b>Legge di bilancio per il 2017 (L. 232/2016)</b>							
Disattivazione			-15.133	0	0	0	0
Maggiorazione clausole					3.679	3.679	3.679
Effetto netto			0	19.571	23.250	23.250	23.250
<b>Decreto legge 50/2017</b>							
Disattivazione				-3.828	-4.363	-4.088	-3.679
Effetto netto				15.743	18.887	19.162	19.571
<b>Decreto legge 148/2017</b>							
Disattivazione				-835	-340	0	0
Effetto netto				14.908	18.547	19.162	19.571
<b>Legge di bilancio per il 2018 (L. 205/2017)</b>							
Disattivazione				-14.908	-6.075	0	0
Effetto netto				0	12.472	19.162	19.571
<b>Legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018)</b>							
Disattivazione					-12.472	0	0
Maggiorazione clausole						3.910	9.182
Effetto netto					0	23.072	28.753

Fonte: elaborazioni su dati delle relazioni tecniche dei provvedimenti citati in tabella.

Nella NADEF, si rinviava ad aprile 2019, con la presentazione del Programma di stabilità, l'individuazione di "interventi di revisione della spesa corrente e di miglioramento della riscossione delle imposte che consentano la completa eliminazione delle clausole di salvaguardia", anche se in precedenza tali clausole erano previste per importi minori e pari, rispettivamente, a 13,7 e a 15,6 miliardi. Rimane quindi, come avvenuto negli ultimi anni, un elevato fattore di indeterminazione circa la composizione e l'entità delle politiche di bilancio future, questa volta in un contesto in cui la spesa pubblica è prevista aumentare significativamente in maniera strutturale.

Alla luce di quanto avvenuto in passato, la prospettiva di sostituzione delle clausole appare, perlomeno, di realizzazione complessa. Gli interventi di riduzione della spesa non dovrebbero verosimilmente interessare, se non in maniera limitata, le voci concernenti gli investimenti, che si vogliono potenziare; quelle riguardanti le prestazioni sociali, che si aumentano tramite la manovra attuale; i redditi da lavoro che verranno incrementati dai rinnovi contrattuali. Tenuto conto di tali esclusioni, la spesa residua aggredibile, rappresentata in buona parte dalla spesa sanitaria, sarebbe oggetto di riduzioni consistenti. Un ambito di intervento potrebbe riguardare – come sostenuto da anni – le cosiddette *tax expenditure*, anche se la legge di bilancio ne proroga alcune.

Si evidenzia che, come indicato nella relazione tecnica della legge di bilancio, ai fini del calcolo della nuova clausola di salvaguardia, diversamente da quanto effettuato per le sterilizzazioni precedenti, gli incrementi delle aliquote dell'IVA sono stati parametrati non ai valori storici alla base delle quantificazioni delle diverse clausole succedutesi nel tempo, bensì agli ultimi dati disponibili del gettito dell'IVA. Ciò ha comportato che a ogni punto percentuale di incremento delle aliquote, sia di quella ridotta al 10 per cento sia di quella ordinaria, corrispondesse un maggior gettito rispetto alle stime precedenti. Nella nuova clausola sull'IVA, dunque, uno stesso ammontare di gettito è ottenibile con incrementi di aliquote leggermente inferiori.

Un altro fattore di criticità è costituito dal fatto che all'interno della manovra non sono quantificati gli impatti sul conto delle Amministrazioni pubbliche delle spese relative ai rinnovi contrattuali delle amministrazioni diverse da quelle statali. Il reperimento di queste risorse rimane a carico degli enti decentrati.

Incertezze possono inoltre essere avanzate circa l'efficacia delle misure di razionalizzazione della spesa, dato il contenimento delle tendenze di crescita delle uscite operato ormai da anni. Nella manovra, accanto a numerose misure puntuali di razionalizzazione, si prospettano tagli alla spesa dei Ministeri evidenziati solo per categoria economica e che si pongono in continuità con quelli appena disposti per il 2018 dal DL 119/2018. Di più agevole realizzazione appaiono i defianziamenti e le riprogrammazioni indicati nella sezione seconda della legge di bilancio.

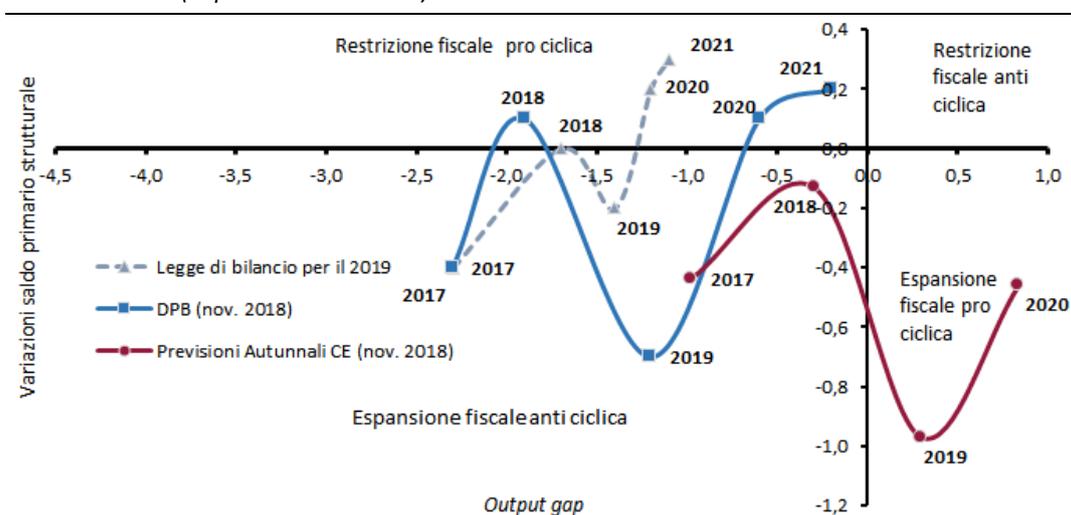
Le grandezze della finanza pubblica programmata dal Governo appaiono infine soggette a rischi e incertezze che riguardano il quadro macroeconomico. Le tendenze congiunturali in atto sembrano implicare una crescita del PIL inferiore a quella dello scenario programmatico recentemente aggiornato dal Governo con presumibili impatti sui saldi di finanza pubblica.

## 2.2 L'analisi dell'orientamento di bilancio (fiscal stance)

L'analisi della *fiscal stance* valuta l'orientamento della politica di bilancio in relazione alle condizioni cicliche dell'economia. Generalmente, la direzione e l'intensità delle misure di bilancio vengono misurate attraverso la variazione del saldo primario strutturale rispetto all'anno precedente (che, se positiva, indica un impulso restrittivo, e viceversa), mentre la posizione dell'economia nel ciclo viene valutata attraverso l'*output gap*, ovvero la distanza del prodotto effettivo rispetto al potenziale, espressa in rapporto a esso. Pertanto, in presenza di un *output gap* positivo, una manovra espansiva avrà carattere pro-ciclico, mentre una manovra restrittiva tenderà a riavvicinare il prodotto al suo livello potenziale, risultando anti-ciclica; e viceversa.

Il quadro programmatico presentato dal Governo nel DPB di novembre scorso prevedeva per il 2019 un *output gap* pari a -1,2 punti percentuali, qualificando come anticiclico il peggioramento di 0,7 del saldo primario strutturale determinato dai provvedimenti contenuti nella manovra (fig. 2.4). Nel biennio successivo, alla graduale chiusura dell'*output gap* si accompagnava un orientamento sostanzialmente neutrale, con lievi miglioramenti dell'avanzo primario strutturale (+0,1 nel 2020 e +0,2 nel 2021) essenzialmente determinati dall'attivazione delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette non sterilizzate dalla manovra.

**Fig. 2.4** – Variazioni del saldo primario strutturale e *output gap* (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazione su dati del DPB 2019, della legge di bilancio per il 2019 e delle Previsioni Autunnali 2018 della Commissione europea.

A seguito della revisione del quadro programmatico avanzata dal Governo il 18 dicembre, l'intonazione della manovra contenuta nella legge di bilancio è visibilmente diversa. La revisione al ribasso delle previsioni di crescita per il 2019 (dall'1,5 all'1 per cento) è in parte il frutto di un peggioramento della fase ciclica, con il prodotto effettivo che segna un ulteriore allontanamento dal potenziale nel 2019 e rallenta marcatamente il suo ritmo di riavvicinamento a esso nel biennio successivo: le stime aggiornate dell'*output gap* indicano infatti un livello pari a -1,4 punti nel 2019 e ancora pari a -1,1 punti due anni dopo. Al contempo, la riduzione del livello di indebitamento netto programmatico dal 2,4 al 2 per cento nel 2019 e di circa 0,3 punti di PIL l'anno nel 2020 e nel 2021 (determinato principalmente attraverso l'ulteriore incremento delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette) si traducono in un orientamento di bilancio meno espansivo nel 2019 e più restrittivo nel 2020-21 rispetto alle previsioni del DPB, assumendo quindi carattere pro-ciclico in questo biennio.

Le previsioni autunnali pubblicate all'inizio di novembre dalla Commissione europea – che ovviamente non tengono conto delle recenti revisioni al quadro programmatico apportate dal governo – disegnavano un quadro piuttosto diverso: la stima dell'*output gap* indicava già del 2019 l'avvio di una fase di ciclo favorevole, rispetto alla quale il forte peggioramento dell'avanzo primario strutturale (valutato in quasi un punto di PIL) sarebbe risultato pro-ciclico. Nell'anno successivo, a un'ulteriore intensificazione della fase espansiva si sarebbe accompagnata una nuova riduzione (chiaramente prociclica) dell'avanzo primario strutturale<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> La forte divergenza tra le previsioni della Commissione europea e quelle del MEF rispetto alla variazione dell'avanzo primario strutturale dopo il 2019 trova spiegazione nei diversi criteri di costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica: quello della Commissione non tiene conto dell'attivazione delle clausole di salvaguardia.

## 2.3 Il quadro di finanza pubblica alla luce delle regole di bilancio

### 2.3.1 Il dialogo tra il Governo e la Commissione europea

La Commissione europea, il 23 ottobre scorso<sup>26</sup>, in base all'articolo 7(2) del Regolamento UE 473/2013, ha chiesto al Governo di sottoporre, entro il termine di tre settimane, un nuovo DPB rivisto, alla luce del fatto che il DPB presentato il 15 ottobre non rispettava né le Raccomandazioni rivolte all'Italia dal Consiglio il 13 luglio 2018, né gli obiettivi assunti precedentemente con il Programma di stabilità 2018<sup>27</sup>.

Inoltre, il 29 ottobre scorso, i Servizi della Commissione europea<sup>28</sup>, considerata l'inosservanza particolarmente grave delle Raccomandazioni, tale da rappresentare un cambiamento sostanziale ("*material change*") nei fattori rilevanti per valutare complessivamente l'osservanza della regola sul debito, preannunciavano la preparazione di un nuovo Rapporto ex articolo 126, comma 3, del TFUE per l'inosservanza *prima facie* nel 2017 della regola numerica di riduzione del debito in rapporto al PIL da parte dell'Italia. Pertanto, è stato richiesto al MEF di indicare, entro il 13 di novembre, eventuali nuovi fattori rilevanti. La predisposizione di un Rapporto ai sensi dell'articolo 126(3) è il presupposto necessario per l'eventuale avvio di una procedura per disavanzo eccessivo nei confronti dello Stato membro. Si ricorda che la procedura per violazione del criterio del disavanzo e quella per violazione del criterio del debito assumono, nell'ambito dell'ordinamento europeo, la stessa denominazione, ossia procedura per disavanzo eccessivo (PDE).

Nella primavera scorsa, la Commissione aveva già preparato un Rapporto ex art. 126(3)<sup>29</sup>, in quanto il criterio del debito risultava *prima facie* non rispettato nel 2017. Nel Rapporto, dopo aver esaminato tutti i fattori rilevanti e, in particolare, il rispetto da parte dell'Italia del braccio preventivo del PSC nel 2017, la Commissione giungeva alla conclusione che il criterio del debito, con riferimento all'anno 2017, doveva considerarsi soddisfatto con le informazioni disponibili in quel momento.

Il 13 novembre, il MEF ha quindi inviato una nuova versione del DPB<sup>30</sup> e la relazione sui fattori ritenuti rilevanti dal Governo italiano ai fini della valutazione della regola sul debito<sup>31</sup>. Nel DPB rivisto gli obiettivi di bilancio erano rimasti tuttavia invariati rispetto alla versione originaria, compreso il deterioramento strutturale previsto per il 2019. Le modifiche apportate erano limitate, e consistevano essenzialmente in un obiettivo più elevato di introiti da privatizzazioni per il 2019 (l'1 per cento del PIL, anziché lo 0,3 per cento). Tale obiettivo contribuiva a ridurre le previsioni di debito, e quindi comportava solamente un diverso scenario programmatico del debito in rapporto al PIL.

<sup>26</sup> Per i dettagli circa l'interlocuzione tra il MEF e la Commissione si veda il Riquadro 2.1.

<sup>27</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2019\\_dbp\\_commission\\_letter\\_it\\_20181023\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2019_dbp_commission_letter_it_20181023_en.pdf)

<sup>28</sup> [http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/A.Rivera\\_LetterIT.pdf.pdf](http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/A.Rivera_LetterIT.pdf.pdf)

<sup>29</sup> [http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/article\\_0320.pdf](http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/article_0320.pdf)

<sup>30</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft\\_bp\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft_bp_2019.pdf)

<sup>31</sup> [http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Italy\\_Relevant\\_Factors\\_November\\_2018.pdf](http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Italy_Relevant_Factors_November_2018.pdf)

## Riquadro 2.1 – Lo scambio di lettere tra il Ministero dell’Economia e delle finanze e la Commissione europea

Successivamente alla pubblicazione della NADEF nell’ottobre scorso, è intercorso uno scambio di lettere tra il MEF e la Commissione europea.

In primo luogo, con una lettera del 4 ottobre scorso il Ministro dell’Economia e delle finanze ha informato la Commissione europea della richiesta del Governo al Parlamento di autorizzare una revisione del percorso verso l’OMT<sup>32</sup>. Nella lettera, il Ministro evidenziava la necessità di modificare il quadro programmatico di finanza pubblica 2019-2021 al fine di realizzare un programma di riforme socio-economiche e di investimenti in un contesto di decelerazione dell’economia italiana ed europea. Nella lettera del Ministro si ribadiva l’intenzione del Governo di riprendere il processo di riduzione dell’indebitamento strutturale quando il livello del PIL reale e il tasso di disoccupazione saranno tornati ai valori pre-crisi.

Nella sua risposta del 5 ottobre<sup>33</sup>, la Commissione ricordava che le Raccomandazioni all’Italia per il 2019, approvate dal Consiglio europeo nel giugno scorso e formalmente adottate dall’ECOFIN il 13 luglio 2018 – in entrambi i casi all’unanimità – prevedevano per l’Italia un aggiustamento strutturale di 6 decimi di punto di PIL. Al contrario, la NADEF evidenziava un deterioramento del saldo strutturale per 8 decimi di punto nel 2019 e una sua stabilità nel 2020-21. La Commissione evidenziava quindi l’esistenza, in prospettiva, di una deviazione significativa nel 2019 dal sentiero di aggiustamento richiesto dal Consiglio.

Successivamente, pochi giorni dopo l’invio del DPB da parte del Governo italiano la Commissione europea, con una nuova lettera del 18 ottobre<sup>34</sup>, sottolineava nella strategia di bilancio italiana tre violazioni particolarmente gravi degli obblighi di politica di bilancio stabiliti dal Patto di stabilità e crescita (PSC): 1) il mancato rispetto delle Raccomandazioni del Consiglio dell’Unione per il 2019; 2) il mancato rispetto della parte preventiva del PSC, a seguito della deviazione significativa programmata per il 2019; 3) la mancata validazione del quadro macroeconomico contenuto nel DPB da parte dell’UPB.

Nella risposta del Ministro, il 22 ottobre 2018<sup>35</sup>, si affermava che l’impostazione della politica di bilancio effettivamente non era in linea con le regole del PSC ma veniva ritenuta necessaria alla luce del persistente ritardo nel recuperare i livelli di PIL pre-crisi e delle condizioni economiche in cui si trovano gli strati più svantaggiati della società italiana.

Per quanto riguarda il rapporto debito/PIL, si sottolineava il calo significativo di tale rapporto nel quadro programmatico del prossimo triennio, in conseguenza delle misure a favore della crescita che sarebbero state introdotte con la legge di bilancio per il 2019, tra cui, in particolare, il rilancio degli investimenti pubblici.

Con riferimento alla mancata validazione del quadro macroeconomico da parte dell’UPB, il Ministro evidenziava che è stata rispettata la procedura prevista dal “*comply or explain*” previsto dall’ordinamento italiano (articolo 18, comma 3, L. 243/2012) con la seconda audizione presso le Commissioni bilancio, il 10 ottobre, in cui il Ministro ha confermato il quadro contenuto nella NADEF.

<sup>32</sup> [http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2018/documenti/October\\_2018\\_Letter\\_to\\_\\_EC\\_Vice\\_President\\_04\\_10\\_2018\\_16H30.pdf](http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2018/documenti/October_2018_Letter_to__EC_Vice_President_04_10_2018_16H30.pdf)

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com\\_reply\\_minister\\_tria\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_reply_minister_tria_0.pdf)

<sup>34</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/18\\_10\\_18\\_commission\\_letter\\_to\\_italy\\_en\\_0\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/18_10_18_commission_letter_to_italy_en_0_1.pdf)

<sup>35</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/letter\\_to\\_vd\\_and\\_pm\\_-\\_22-10-2018.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/letter_to_vd_and_pm_-_22-10-2018.pdf)

Il documento del MEF sui fattori rilevanti sottolineava quattro aspetti principali: 1) l'aumento recente dei rischi al ribasso delle prospettive di crescita del PIL nominale, per cui aggiustamenti di bilancio eccessivi avrebbero potuto rivelarsi controproducenti; 2) la sottovalutazione dello sfavorevole ciclo economico italiano, anche dopo la revisione della "metodologia concordata" per il calcolo dell'*output gap*; 3) la rilevanza degli interventi per l'inclusione sociale (reddito di cittadinanza) e per il rilancio degli investimenti pubblici alla base del DPB 2019 in relazione alle Raccomandazioni del Consiglio emesse nel 2018, di aumentare la spesa sociale e riformare le politiche attive del mercato del lavoro, da una parte, e promuovere, dall'altra, la ricerca, l'innovazione, le competenze digitali e le infrastrutture mediante investimenti più mirati; 4) la serie di riforme strutturali a favore della crescita programmate dal governo in diversi settori (dal sistema giudiziario al settore pubblico). Inoltre si evidenziano i rischi ridotti di sostenibilità a lungo termine del debito pubblico e la sua sostenibilità economica, dato l'ancora basso livello della spesa per interessi, le limitate passività potenziali (*contingent liabilities*), e il ridotto valore del debito del settore privato (in particolare delle famiglie).

Il 21 novembre la Commissione ha quindi pubblicato sia l'opinione sul nuovo DPB italiano rivisto<sup>36</sup>, sia il nuovo Rapporto ex articolo 126(3) sul rispetto della regola sul debito nel 2017<sup>37</sup>.

Per quanto riguarda il nuovo DPB, la Commissione ha confermato la propria opinione circa la stima di una deviazione significativa sia per il 2018, sia per il 2018 e il 2019, considerati congiuntamente.

Tale conclusione non sarebbe mutata anche se dal requisito del braccio preventivo del PSC fosse stato sottratto, come richiesto dal Governo, l'impatto di bilancio (circa 0,2 per cento del PIL) del programma di manutenzione straordinaria per le infrastrutture stradali successivo al crollo del ponte Morandi, e di un piano di prevenzione volto a limitare i rischi idrogeologici a seguito di condizioni meteorologiche avverse, qualora questi ultimi fossero considerati eventi inconsueti non soggetti al controllo dello Stato membro interessato.

Inoltre, la Commissione rilevava che, sia in base al quadro programmatico del DPB rivisto, sia in base alle previsioni d'Autunno della Commissione, il parametro per la riduzione del debito non sarebbe stato soddisfatto né nel 2018, né nel 2019.

Nel nuovo Rapporto ex articolo 126(3), la Commissione evidenziava tre aspetti chiave: 1) le condizioni macroeconomiche, nonostante i rischi di peggioramento recentemente acuitisi, non possono essere addotte per spiegare gli ampi scostamenti dell'Italia rispetto al parametro di riferimento per la riduzione del debito, alla luce di una crescita nominale del PIL superiore al 2 per cento dal 2016; 2) i piani del governo implicano un arretramento rispetto alle precedenti riforme strutturali, in particolare le riforme delle pensioni; 3) la stima di un aggiustamento inadeguato verso l'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2018, e l'inosservanza particolarmente grave per il 2019 della raccomandazione rivolta all'Italia dal Consiglio il 13 luglio.

---

<sup>36</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/c-2018-8028-it\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/c-2018-8028-it_en_0.pdf)

<sup>37</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/1263\\_commission\\_report\\_211118\\_-\\_italy\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/1263_commission_report_211118_-_italy_en_1.pdf)

Pertanto, la Commissione giungeva alla conclusione che la regola sul debito deve considerarsi non rispettata nel 2017 e che, quindi, una procedura per disavanzo eccessivo sulla base del criterio del debito fosse giustificata nel caso dell'Italia.

Il 29 novembre 2018, il Comitato economico e finanziario dell'Unione, ai sensi dell'articolo 126(4) del TFUE, ha condiviso l'opinione della Commissione circa l'esistenza degli estremi per l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo.

Successivamente, il Governo ha avviato negoziati con la Commissione europea per la possibile revisione del quadro programmatico di finanza pubblica per il 2019 e gli anni successivi, in modo da renderlo maggiormente coerente con le regole del Patto di stabilità e crescita.

Il 18 dicembre, con una lettera alla Commissione<sup>38</sup>, il Governo ha manifestato l'intenzione di modificare i saldi di bilancio. Nella lettera si evidenziava inoltre la necessità di rivedere il quadro macroeconomico programmatico alla luce del rallentamento del ciclo economico. In aggiunta, nella lettera veniva confermata la richiesta di flessibilità, già presente nel DPB rivisto del 13 novembre, in relazione alla realizzazione di un piano straordinario per la messa in sicurezza delle infrastrutture viarie e la gestione dei rischi idrogeologici. Infine, si manifestava l'intenzione di introdurre una norma a salvaguardia dei saldi, che preveda l'accantonamento di una parte di specifici stanziamenti, da rendersi nuovamente disponibili qualora il monitoraggio in corso d'anno evidenziasse la coerenza degli andamenti di bilancio con gli obiettivi programmatici.

La Commissione europea, nella sua lettera di risposta del 19 dicembre<sup>39</sup>, ha preso atto dell'esito positivo del negoziato con il Governo. In particolare, secondo la Commissione, le misure concordate correggono la precedente situazione di grave inadempienza nei confronti delle Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione dello scorso luglio per quanto riguarda le regole del Patto di stabilità e crescita. Di conseguenza, la Commissione ha ritenuto che l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo in quella fase non fosse più necessaria, a condizione che le misure concordate, compresi gli accantonamenti di specifici stanziamenti a salvaguardia dei saldi, fossero approvate definitivamente dal Parlamento, come è poi successivamente avvenuto negli ultimi giorni di dicembre. La Commissione vigilerà attentamente sull'evoluzione della finanza pubblica italiana e, in particolare, sulla effettiva attuazione della legge di bilancio per il 2019.

---

<sup>38</sup> Per la lettera e gli allegati si veda [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/lettera\\_commissione\\_europea\\_pm.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/lettera_commissione_europea_pm.pdf) e [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/20181219\\_italy\\_letter\\_to\\_commission\\_-\\_annex.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/20181219_italy_letter_to_commission_-_annex.pdf)

<sup>39</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/7351969\\_letter\\_to\\_prime\\_minister\\_conte\\_and\\_minister\\_tria.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/7351969_letter_to_prime_minister_conte_and_minister_tria.pdf). Si veda anche la conferenza stampa del Vice Presidente Dombrovskis, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-18-6886\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-6886_en.htm) e quella del Commissario Moscovici, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-18-6885\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-6885_en.htm).

Nel resto del paragrafo, verrà condotta una sintetica valutazione della regola sul saldo strutturale e della regola sul debito.

### **2.3.2 La regola sul saldo strutturale**

Lo scenario programmatico delineato nel documento “Aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza pubblica” del 3 gennaio 2019<sup>40</sup> coincide pressoché interamente con gli allegati alla lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri alla Commissione europea del 18 dicembre 2018, con l’eccezione di una spesa per interessi leggermente più elevata in rapporto al PIL nel biennio 2018-19 e nel 2021. Entrambi gli scenari invece si distinguono da quello delineato nel DPB 2019 rivisto a novembre principalmente per la riduzione dei disavanzi nel triennio 2019-2021 e per la ripresa nel 2020-21 del percorso di avvicinamento verso l’OMT.

Queste revisioni hanno evitato l’apertura della procedura per disavanzo eccessivo (PDE) in quanto, secondo la Commissione europea, le misure concordate correggerebbero la precedente situazione di inosservanza particolarmente grave del Patto di stabilità e crescita. Tuttavia, sebbene dimezzata rispetto a quella calcolata sui dati del DPB, nel 2019 permarrrebbe una deviazione significativa dall’aggiustamento strutturale richiesto. Più in generale, per ciascun anno del periodo 2018-2021, se le deviazioni illustrate in questo paragrafo fossero confermate con i dati a consuntivo, la Commissione europea condurrà una valutazione complessiva tenendo in considerazione anche la regola sulla spesa – un’analisi della quale non è al momento possibile a causa della mancanza di informazioni utili nel documento “Aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza pubblica” – per valutare il rispetto o meno della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita e la possibilità di aprire una procedura per deviazione significativa (PDS).

La procedura per disavanzo eccessivo (PDE) fa parte del braccio correttivo e può essere attivata a fronte di un mancato rispetto *ex post* del criterio del debito, ovvero il rispetto di un rapporto debito su PIL al massimo al 60 per cento o – se maggiore di tale soglia – la sua riduzione annua di un ventesimo della parte eccedente, oppure a fronte di un mancato rispetto *ex ante* o *ex post* del criterio del disavanzo nominale, ovvero il rispetto di un disavanzo nominale sul PIL al massimo al 3 per cento. La procedura per deviazione significativa (PDS) fa parte del braccio preventivo e può essere attivata a fronte di una deviazione significativa *ex post* valutata dalla Commissione in base alle deviazioni calcolate sull’aggiustamento del saldo strutturale rispetto a quello richiesto e sulla crescita della spesa netta rispetto al *benchmark* di crescita.

La tabella 2.6 illustra, utilizzando le nuove stime del Governo per gli anni 2018-2021, gli elementi principali da considerare per la valutazione della regola di aggiustamento del saldo strutturale e le conclusioni da trarre sulle stime di deviazione (su base annuale e biennale) dalle regole di bilancio.

---

<sup>40</sup> [http://www.mef.gov.it/inevidenza/article\\_0385.html](http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0385.html)

**Tab. 2.6** – Valutazione del rispetto della regola sul saldo strutturale (1)  
(in percentuale del PIL potenziale)

Regola sul saldo strutturale	2017	2018 <sup>(2)</sup>	2019	2020	2021
Aggiustamento strutturale richiesto escluse flessibilità (a)	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Flessibilità per eventi eccezionali (spese per: rifugiati e terremoto 2017, trasporto stradale e rischio idrogeologico 2019) (b)	0,4	0,0	0,2	0,0	0,0
Flessibilità per margine di discrezionalità (c)	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
Aggiustamento richiesto incluse flessibilità eventi eccezionali e margine di discrezionalità (d=a-b-c)	0,2	0,3	0,4	0,6	0,6
<b>Aggiustamento strutturale annuale (e)</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
Deviazione annuale da aggiustamento richiesto (f=e-d) <sup>(3)</sup>	-0,5	-0,1	-0,6	-0,5	-0,4
<b>Rispetto regola annuale</b>	<b>Dev. lim. sign.</b>	<b>Dev. non sign.</b>	<b>Dev. sign.</b>	<b>Dev. lim. sign.</b>	<b>Dev. non sign.</b>
Deviazione media biennale da aggiustamento richiesto <sup>(3)</sup>	-0,4		-0,4	-0,6	-0,5
<b>Rispetto regola media biennale</b>	<b>Dev. sign.</b>		<b>Dev. sign.</b>	<b>Dev. sign.</b>	<b>Dev. sign.</b>

Fonte: elaborazioni su dati dell'“Aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza pubblica” del MEF e delle Previsioni autunnali 2018 della Commissione europea.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali. – (2) La deviazione per il 2018 in termini biennali non viene riportata in quanto, a seguito dell'applicazione del “margine di discrezionalità”, la Commissione europea valuterà tale anno solo sul pieno rispetto (quindi senza possibilità di deviazioni) della regola in termini annuali. – (3) Se la deviazione dell'aggiustamento strutturale realizzato da quello richiesto è nulla o positiva, allora la regola è rispettata. Se la deviazione annuale è negativa e compresa tra 0 e -0,5 (0 e -0,25 per la deviazione biennale), allora vi è una deviazione non significativa. Se la deviazione annuale è negativa e minore di -0,5 (-0,25 per la deviazione biennale), allora vi è una deviazione significativa.

Per il 2018, si conferma ciò che era stato già sottolineato in occasione dell'audizione della NADEF<sup>41</sup>. Infatti, in termini annuali, il documento “Aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza pubblica” conferma la stima di un miglioramento del saldo strutturale pari a circa 0,2 punti percentuali di PIL. Il miglioramento richiesto prima della flessibilità è pari a 0,6 punti percentuali, dimezzato a 0,3 punti per l'applicazione della flessibilità per “margine di discrezionalità” (“margin of appreciation”) da parte della Commissione europea. Ciò comporterebbe una stima di deviazione di -0,1 punti percentuali. Tale deviazione sarebbe in linea generale considerata non significativa; tuttavia, al momento dell'applicazione del “margine di discrezionalità”, la Commissione ha dichiarato che non sarebbero state permesse ulteriori deviazioni rispetto all'aggiustamento richiesto. Quindi, l'aggiustamento stimato per il 2018 appare inadeguato rispetto a quanto richiesto.

Per il 2019, il documento “Aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza pubblica” prevede un deterioramento strutturale pari a 0,2 punti percentuali. L'aggiustamento richiesto prima della flessibilità è pari a 0,6 punti percentuali. Tale aggiustamento richiesto verrebbe ridotto a 0,4 punti percentuali come conseguenza della richiesta di flessibilità di 0,2 punti percentuali per eventi eccezionali, riportata nel

<sup>41</sup> <http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2018/10/Audizione-NADEF-2018.pdf>

DPB rivisto e nel documento “Aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza pubblica”, per spese legate a interventi per contrastare il dissesto idrogeologico e per la messa in sicurezza della rete di collegamenti stradali.

Pertanto, per il 2019 si stima una deviazione pari a -0,6 punti percentuali di PIL in termini annuali e una deviazione pari a -0,4 punti di PIL in termini biennali, ambedue significative.

Per quanto riguarda il biennio 2020-21, lo scenario programmatico contenuto nel documento “Aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza pubblica” mostra un aggiustamento strutturale pari a 0,1 punti percentuali di PIL nel 2020 e a 0,2 punti di PIL nel 2021. Ciò significa che viene adesso previsto di riprendere il percorso di avvicinamento verso l’OMT, rispetto al suo arresto prospettato nella NADEF 2018 e nel DPB 2019. Tuttavia, essendo la richiesta di aggiustamento pari a 0,6 punti percentuali per ogni anno, si stima una deviazione annuale di -0,5 punti percentuali di PIL nel 2020, ovvero al limite della significatività, e di -0,4 punti di PIL nel 2021, ovvero non significativa. Si stima inoltre una deviazione significativa in termini biennali in ambedue gli anni.

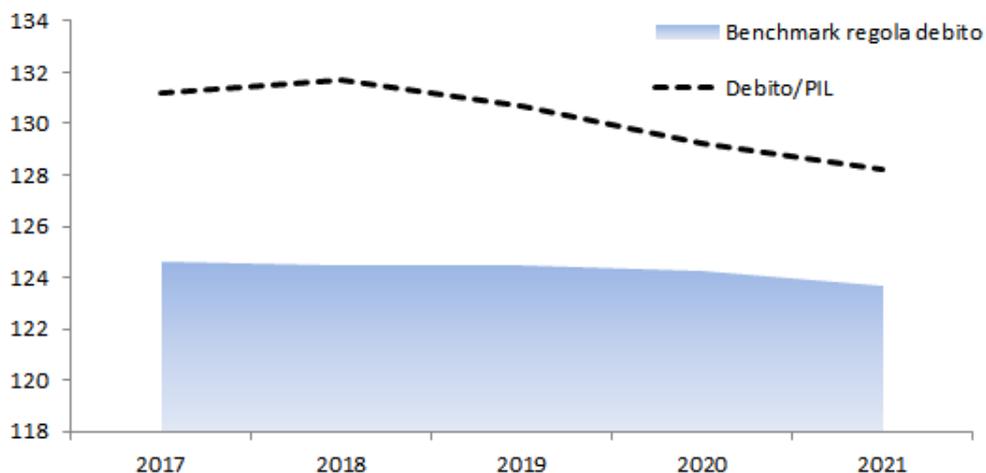
### **2.3.3 La regola sulla riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL**

L’andamento del rapporto programmatico tra il debito pubblico e il PIL descritto nel documento “Aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza pubblica” mostra un graduale aumento nel 2018 (dal 131,2 al 131,7 per cento di PIL), rispetto alla riduzione prevista nel DPB 2019, e una graduale riduzione nel 2019 (al 130,7 per cento), per poi scendere ancora (al 129,2 per cento nel 2020 e al 128,2 nel 2021). Nonostante la discesa del debito nel triennio 2019-2021 prevista dal Governo, la regola numerica di riduzione non viene mai rispettata nel periodo di programmazione, né con il criterio *backward looking* fino al 2021 (fig. 2.5), né con quello *forward looking* fino al 2019, né con il criterio di correzione per il ciclo.

Come già sottolineato in precedenti pubblicazioni dell’UPB, il rispetto della regola con la metodologia *forward looking* in un dato anno equivale al rispetto della regola con la metodologia *backward looking* due anni dopo quello di riferimento. Ad esempio, il mancato rispetto della regola con il criterio *backward looking* nel 2021 implica il suo mancato rispetto nel 2019 con il criterio *forward looking*. Ciò significa anche che non è possibile valutare allo stato delle informazioni attuali il rispetto della regola con il criterio *forward looking* nel biennio 2020-21 perché necessiterebbe di proiezioni del rapporto tra il debito e il PIL per il biennio 2022-23.

Si ricorda che la Commissione europea, considerato il mancato rispetto della regola nel 2017, aveva preparato a maggio 2018 un Rapporto ex articolo 126, comma 3, del TFUE che si era concluso con una valutazione di rispetto della regola, rimandando a primavera 2019 la preparazione di un nuovo Rapporto.

**Fig. 2.5** – Rispetto della regola di riduzione del rapporto tra il debito e il PIL  
(punti percentuali di PIL)



Fonte: elaborazioni su dati dell'“Aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza pubblica” del MEF per la regola *backward looking*.

Tuttavia, a causa delle modifiche sostanziali (“*material changes*”) riportate nel DPB 2019, la Commissione ha redatto anticipatamente il Rapporto a novembre 2018, raccomandando l’apertura di una procedura per disavanzo eccessivo per il mancato rispetto del criterio del debito nel 2017 a causa della “inosservanza particolarmente grave” del Patto di stabilità e crescita. Gli obiettivi e le misure riportate nel documento “Aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza pubblica” farebbero venire meno questa “inosservanza particolarmente grave”; quindi, secondo la Commissione europea, l’approvazione definitiva da parte del Parlamento delle misure annunciate dal Governo, come è avvenuto a fine dicembre, permette di evitare la raccomandazione da parte della Commissione stessa di aprire nei confronti dell’Italia una procedura per disavanzo eccessivo per il mancato rispetto del criterio del debito.



### 3 CONSIDERAZIONI SU ALCUNE DELLE PRINCIPALI MISURE DELLA MANOVRA DI BILANCIO

#### 3.1 Le misure riguardanti la tassazione

La manovra di bilancio per il 2019 prevede misure quantitativamente e qualitativamente rilevanti sul reddito di impresa e su quello di lavoro autonomo dalle quali è atteso un aumento del carico tributario pari, complessivamente, a 6,4 miliardi nel 2019 e a 0,3 miliardi nel 2020 e una riduzione dello stesso di 1,1 miliardi dal 2021 (tab. 3.1).

L'incremento di gettito nel 2019 è dovuto in buona misura a interventi di natura straordinaria che si concentrano prevalentemente sul settore finanziario e su quello assicurativo (circa 4,3 miliardi) e alla abrogazione del regime opzionale dell'IRI previsto per le società di persone e le imprese individuali (2 miliardi) che sarebbe dovuto entrare in vigore il 1° gennaio 2019 (dopo essere già stato rinviato di un anno con la legge di bilancio per il 2018).

In particolare, per le imprese di assicurazione viene stabilito un ulteriore incremento, rispetto a quanto stabilito dalla legge di bilancio per il 2018, dell'acconto dell'imposta sui premi assicurativi, portandolo dal 59 all'85 per cento nel 2019, dal 74 al 90 per cento nel 2020 e dal 74 al 100 per cento nel 2021. Tale modifica comporta un aumento di gettito nel 2019 di 0,8 miliardi.

**Tab. 3.1** – Le misure sulla tassazione delle imprese  
(milioni di euro)

	2019	2020	2021
Estensione regime dei minimi ai soggetti con ricavi fino a 65.000 euro con l'aliquota del 15%	-331	-1.816	-1.370
Tassazione separata del reddito da lavoro autonomo e di impresa	0	-109	-1.129
Aliquota ridotta del 15% su utili investiti in beni strumentali e incremento occupazione	0	-1.948	-1.808
Proroga e rimodulazione iperammortamento beni materiali tecnologici e software	0	-405	-810
Abrogazione regime opzionale IRI	1.986	1.235	1.256
Abrogazione ACE	228	2.373	1.453
Rimodulazione deducibilità DTA su avviamento in 11 anni <sup>(1)</sup>	1.308	926	658
Differimento al 2026 deducibilità quota 10% delle svalutazioni crediti <sup>(1)</sup>	950	0	0
Aumento dell'acconto dell'imposta sulle assicurazioni dal 59% all'85% per il 2019, dal 74% al 90% per il 2020 e dal 74% al 100% dal 2021 <sup>(1)</sup>	832	-320	320
Differimento in dieci esercizi deducibilità della riduzione di valore dei crediti e delle altre attività finanziarie derivante dall'applicazione dell'IFRS 9 <sup>(1)</sup>	1.170	-130	-130
Modifica disciplina Credito di imposta ricerca e sviluppo	0	-300	-300
Web Tax	150	600	600
Abolizione aliquota agevolata Ires Enti non commerciali	118	158	158
<b>Totale</b>	<b>6.411</b>	<b>264</b>	<b>-1.102</b>

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati alla legge di bilancio per il 2019 e al DL 119/2018.

(1) Misure temporanee.

Per le banche vengono previsti il differimento in dieci esercizi della deducibilità ai fini IRES e IRAP delle rettifiche su crediti conseguenti al primo anno di applicazione dell'*International Financial Reporting Standard* (IFRS) n. 9 e la rimodulazione della deducibilità delle quote di ammortamento del valore dell'avviamento e di altri beni immateriali e delle svalutazioni su crediti che hanno dato luogo in passato all'iscrizione in bilancio di attività per imposte anticipate convertibili in crediti di imposta (*deferred tax assets*). Complessivamente, dalle misure sul settore finanziario sono attese maggiori entrate per circa 3,4 miliardi nel 2019.

Dal 2020 il trascinarsi della eliminazione dell'IRI (1,2 miliardi a regime) e l'effetto della abolizione dell'ACE (circa 2,4 miliardi nel 2020 e 1,5 a regime) sono più che compensati da altre misure di riduzione del prelievo. Da un lato, è prevista l'estensione del regime forfettario con l'aliquota del 15 per cento e l'introduzione di un regime sostitutivo con una aliquota del 20 per cento per i lavoratori autonomi e le imprese individuali con ricavi, rispettivamente, inferiori a 65.000 euro e compresi tra 65.000 e 100.000 euro (1,9 miliardi nel 2020 e 2,5 a regime) (si veda il paragrafo 3.1.2). Dall'altro, per le società di capitali, per le società di persone e per gli altri soggetti esclusi dai regimi precedenti è prevista la riduzione di 9 punti percentuali della aliquota di imposta su una parte del reddito imponibile (1,9 miliardi nel 2020, 1,8 nel 2021 e 2,2 nel 2022) (si veda il paragrafo 3.1.1). Inoltre, per tutte le imprese è confermato per il 2019, sebbene in forma più limitata rispetto agli anni precedenti, il cosiddetto iperammortamento (0,4 miliardi nel 2020 e 0,7 nel 2021).

La tabella 3.2 mostra i destinatari e il segno dell'impatto sul carico tributario delle singole misure sulla base della natura giuridica delle imprese.

Il nuovo schema di imposizione fa emergere una maggiore frammentazione del sistema e alcune importanti modifiche strutturali che saranno approfondite nei paragrafi successivi.

**Tab. 3.2** – Interventi sulla tassazione di impresa per tipologia di imprese  
(+ aumento del prelievo; - riduzione del prelievo)

Lavoro autonomo e imprese individuali <sup>(1)</sup>	Imprese individuali in contabilità ordinaria		Società di persone		Società di capitali	
Forfettario (se applicabile) (-)	Abolizione IRI	(+)	Abolizione IRI	(+)		
Sostitutiva (se applicabile) (-)	Aliquota agevolata	(-)	Aliquota agevolata	(-)	Aliquota agevolata	(-)
	Abolizione ACE	(+)	Abolizione ACE	(+)	Abolizione ACE	(+)
	Iperammortamento	(-)	Iperammortamento	(-)	Iperammortamento	(-)

(1) Per i lavoratori autonomi e gli imprenditori individuali con ricavi superiori a 100.000 euro continua ad applicarsi il regime Irpef.

Con riferimento alla frammentazione, l'IRI, anche se costituiva un regime opzionale, determinava una maggiore neutralità fiscale nella scelta della forma giuridica dell'impresa. La sua abolizione e l'introduzione del nuovo regime per i lavoratori autonomi e per le imprese individuali, caratterizza le diverse possibilità di tassazione oltre che sulla base della natura giuridica, anche sulla base delle caratteristiche dimensionali delle imprese, generando di fatto tre regimi di tassazione: al regime progressivo dell'Irpef (a cui sono soggette le imprese individuali in contabilità ordinaria e le società di persone) e a quello proporzionale dell'Ires (a cui sono sottoposte le società di capitali) si aggiunge un ulteriore regime proporzionale per i soggetti persone fisiche ammessi al regime forfettario e alla imposta sostitutiva (imprese individuali e lavoratori autonomi) che, ampliando la platea dei beneficiari, non può più essere considerato un regime agevolato come quello vigente dei minimi.

Durante l'iter parlamentare di approvazione della legge di bilancio sono state infine introdotte due novità.

La prima consiste nell'introduzione di una nuova *web tax*, che secondo le valutazioni ufficiali genererebbe gettiti crescenti da 0,15 miliardi del 2019 a 0,6 a decorrere dall'anno successivo.

Viene abrogata l'imposta introdotta con la legge di bilancio per il 2018, che sarebbe dovuta entrare in vigore nel 2019 e che prevedeva un prelievo del 3 per cento sul ricavo delle transazioni digitali relative a prestazioni di servizi effettuate tramite mezzi elettronici a favore di soggetti residenti in Italia da parte di soggetti sia residenti sia non residenti. Contestualmente si istituisce una nuova imposta sui servizi digitali con una aliquota del 3 per cento sui ricavi derivanti dalla fornitura di specifici servizi che configurano una base imponibile più ampia di quella precedente. Viene riprodotto unilateralmente lo schema di tassazione dei servizi digitali ipotizzato nella proposta della Commissione europea, nelle more di una soluzione di lungo periodo a livello della UE. Come per l'imposta abolita, sarà fondamentale la definizione sia delle modalità di applicazione sia di quelle di accertamento e di riscossione per tenere conto della natura unilaterale del tributo, che si dovrà applicare a una base imponibile caratterizzata da ampi spazi di elusione e di evasione.

La seconda novità riguarda l'abrogazione della aliquota agevolata IRES prevista per alcuni enti non economici che svolgono attività sociali, culturali e attività a fini solidaristici, nonché nei confronti degli istituti autonomi per le case popolari. Da tale misura sono attesi nelle valutazioni ufficiali 0,1 miliardi nel 2019 e 0,2 miliardi a partire dal 2020. Gli effetti finanziari per il 2019 sono garantiti dalla anticipazione della maggiore imposta dovuta già nei versamenti in acconto. Considerata la peculiare finalità di questi enti, la norma, per evitare comportamenti opportunisti da parte di alcune imprese che mascherano attività lucrative nelle finalità sociali, rischia di incidere in modo importante sulla operatività di questo comparto.

### **3.1.1 Le modifiche della tassazione sulle società di persone e sulle società di capitali**

Il nuovo sistema di tassazione delle imprese per quanto riguarda gli utili non distribuiti prevede un sistema duale di aliquote di imposta con una aliquota ridotta di 9 punti percentuali rispetto a quella ordinaria (15 per cento per le società di capitali e dal 14 al 34 per cento per le imprese soggette a Irpef) sulla quota parte del reddito imponibile corrispondente alla somma delle quote di ammortamento degli investimenti incrementali in beni strumentali e del costo del personale corrispondente all'aumento di occupazione nell'impresa in ciascun anno, fino al limite dell'ammontare degli utili non distribuiti nell'anno precedente (in entrambi i casi nella parte della base imponibile agevolata non rientrano i costi di sostituzione dei beni e degli occupati dell'anno precedente). Inoltre, la norma, per considerare la vita utile naturalmente pluriennale dell'impresa, prevede anche un meccanismo di riporto agli anni successivi sia della quota degli utili trattenuti eccedente la quota di base imponibile che può godere della agevolazione in un anno, sia della quota di investimenti e occupazione incrementali che non trova capienza negli utili trattenuti nell'anno precedente.

Pertanto all'impresa è garantito un risparmio di imposta in ciascun anno, nei limiti della capienza degli utili accantonati negli anni precedenti a partire dal 2018, sulla base del proprio tasso di investimento e di incremento occupazionale.

La proroga dell'iperammortamento prevede la maggiorazione delle quote di ammortamento, fino al 170 per cento, per i beni che rientrano nella categoria dei beni industria 4.0 a elevato contenuto tecnologico e del 40 per cento per l'acquisto di software. La proroga dei primi prevede tuttavia, rispetto alla normativa precedente, una rimodulazione della agevolazione (maggiorazioni decrescenti al crescere del costo dell'investimento fino al limite di 20 milioni di euro, oltre il quale l'agevolazione si annulla). L'agevolazione si estende agli investimenti effettuati fino a dicembre 2020 nel caso in cui sia stato versato un acconto non inferiore al 20 per cento entro il 2019. Al contrario, non è stato prorogato il super ammortamento su tutti gli altri beni materiali strumentali.

Considerando l'insieme delle misure introdotte sul reddito di impresa si possono fare alcune considerazioni generali.

- a) Si definisce **un nuovo disegno di incentivi tributari sulla dimensione e sulla composizione del capitale di impresa e sulla scelta delle fonti di finanziamento**. Con l'abolizione dell'ACE e l'introduzione del nuovo regime con l'aliquota agevolata, (e quasi a parità di gettito stimato almeno nel primo anno per le società di capitali non finanziarie), per la generalità delle imprese in regime ordinario si determinano due modifiche strutturali al disegno dell'imposta.
  - In primo luogo, il più generale incentivo alla capitalizzazione delle imprese, implicito nella struttura dell'ACE, viene sostituito con il nuovo regime della

aliquota agevolata con un incentivo ai nuovi investimenti e alla occupazione incrementale. Il legame tra la base imponibile agevolata e i nuovi apporti di capitale determina una partecipazione dello Stato (un sussidio) al costo degli investimenti e al costo del personale del primo anno nella misura di circa il 9 per cento (un po' meno per gli investimenti per il differimento del beneficio nelle quote di ammortamento). Inoltre, per le imprese con aliquota agevolata, il sussidio, cumulando i due incentivi, può passare per i beni strumentali dell'industria 4.0 dal 36 al 45 per cento del costo e per la categoria del software dal 9,6 al 18,6 per cento (per le società di persone il beneficio può essere anche più elevato nel caso di aliquote marginali superiori al 24 per cento). Si deve sottolineare che per quanto riguarda il costo del personale, la norma fa genericamente riferimento alle voci di bilancio relative al costo del personale senza specificare se nel calcolo dovranno essere considerate le sole retribuzioni o anche gli oneri sociali. In quest'ultimo caso, si potrebbe palesare una forma implicita e poco trasparente di fiscalizzazione<sup>42</sup>.

- In secondo luogo, viene abbandonato l'obiettivo di neutralità tributaria sulla scelta delle fonti di finanziamento ottenuta con l'ACE<sup>43</sup> e si crea un nuovo ordine di preferenza delle fonti a favore dell'autofinanziamento con effetti potenziali sulle politiche dei dividendi/distribuzione dei profitti delle imprese, lasciando invece la convenienza tributaria del debito (anche se depotenziata dalle limitazioni alla deducibilità introdotte negli ultimi anni) rispetto al nuovo capitale azionario.

b) Vi sono degli **incentivi alla crescita** ma non per tutte le imprese.

- Si può sottolineare che si sposta l'attenzione su una più generale riduzione dell'onere tributario, aumentando la competitività anche sul piano internazionale, ma orientando l'agevolazione alle imprese "in salute" (con utile positivo e quindi quelle mediamente più mature) e in crescita, anche solo potenzialmente (l'incremento del capitale e del lavoro dovrebbero trovare giustificazione in un ampliamento della produzione e dei ricavi). In questi termini il trattamento agevolato degli utili potrà essere significativo anche per le imprese di nuova costituzione che abbiano prospettive di crescita e di redditività nel breve periodo.

---

<sup>42</sup> La stessa norma include la voce di bilancio per gli "oneri diversi" (art. 2425 comma 1, lett. B numero 14) del Codice Civile). In questo caso, data la prevalente estraneità al costo del personale delle poste contenute, non è chiaro a quali sottovoci le imprese dovrebbero fare riferimento.

<sup>43</sup> Nel disegno dell'imposta sui profitti delle società il finanziamento con debito sconta un trattamento fiscale più favorevole (che si amplifica al crescere della aliquota di imposta) per la deducibilità degli interessi passivi dalla base imponibile, determinando una asimmetria rispetto al finanziamento con capitale proprio. L'ACE, introdotta nel 2011, aveva proprio l'obiettivo di rendere neutrali le scelte di finanziamento sull'investimento marginale, prevedendo la deducibilità anche della remunerazione figurativa del capitale proprio e tassando quindi solo gli extra profitti.

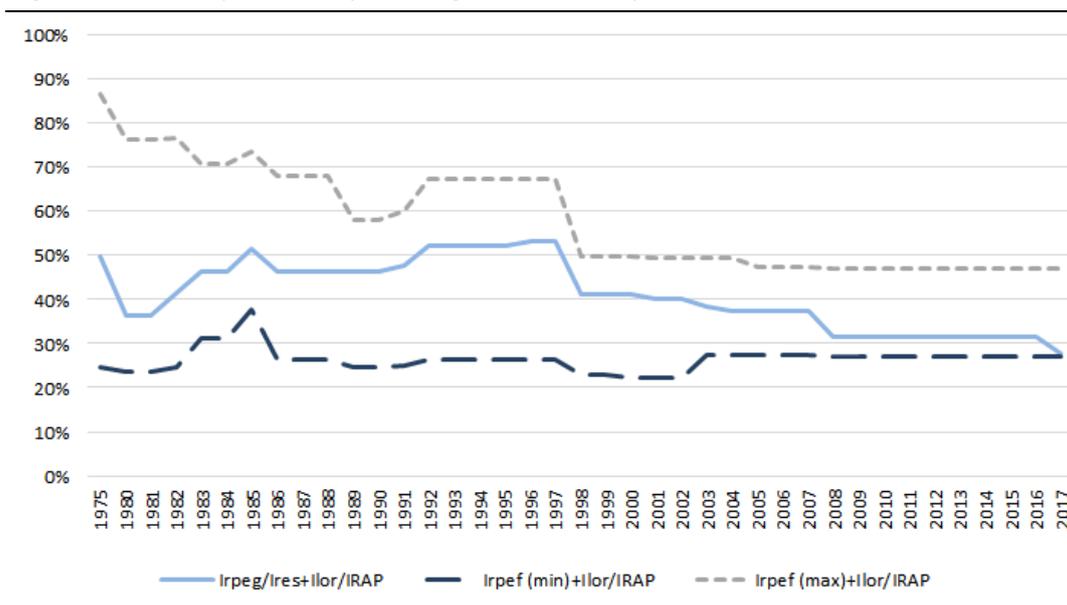
- L'efficacia potenziale del nuovo disegno dipende dalla possibilità delle imprese di ridurre effettivamente il loro onere tributario. Il rischio è che le imprese in momentanea difficoltà non abbiano una leva fiscale sufficiente a migliorare la propria situazione e per farlo abbiano ancora convenienza ad aumentare l'esposizione sul debito (con un *cash flow* insufficiente o esaurito ritorna non solo la convenienza tributaria, ma anche la necessità di indebitarsi) rendendole ancora più vulnerabili all'arrivo di un nuovo ciclo economico negativo. D'altra parte proprio le imprese che hanno subito maggiori perdite con la recente crisi, potrebbero rimanere escluse dal beneficio<sup>44</sup>.
  - In termini più generali, l'aspetto incentivante viene attenuato per la natura permanente del trattamento agevolato degli investimenti e delle nuove assunzioni.
  - Infine, si dovrebbe tenere conto dell'effetto di natura prociclica determinato dalla variazione automatica delle aliquote implicite di imposta che si riducono nelle fasi di espansione.
- c) **Gli imprenditori individuali con ricavi superiori ai 100 mila euro e le società di persone sembrerebbero scontare la maggiore penalizzazione** nel nuovo disegno di imposizione.

Ciò deriva, da una parte, dall'abolizione del regime opzionale dell'IRI, solo in parte compensato dalla riduzione della aliquota di imposta prevista per una quota della base imponibile e, dall'altra, dalla loro esclusione dall'estensione del regime forfetario al 15 per cento e dall'applicazione dell'imposta sostitutiva al 20 per cento (si veda il paragrafo 3.1.2).

L'IRI introduceva per gli imprenditori individuali e per le società di persone in regime di contabilità ordinaria una tassazione proporzionale sugli utili trattenuti presso l'impresa. L'aliquota doveva essere pari al 24 per cento, allineata con quella dell'Ires applicata al reddito delle società di capitali. L'obiettivo era quello di rimuovere la disparità di trattamento tributario che nel regime attualmente vigente vi è tra società di persone e le imprese individuali da un lato e le società di capitali dall'altro. Come mostra la figura 3.1, con riferimento alla aliquota massima dell'Irpef, il differenziale di tassazione tra le due tipologie di forma giuridica si è ampliato negli ultimi anni. L'aliquota dell'Ires, negli anni '90 molto più vicina all'aliquota massima dell'Irpef, dai primi anni 2000 si è sempre più avvicinata a quella minima, con un differenziale rispetto alla marginale massima dell'Irpef di 19 punti percentuali.

<sup>44</sup> Questo aspetto era già stato sottolineato quando sono stati introdotti il super e l'iper ammortamento, anche se in quel caso le imprese avevano solo bisogno di ricominciare a generare utile per poter godere della agevolazione e non per poter accedere al beneficio.

**Fig. 3.1** – Aliquote di imposta sugli utili delle imprese



Per le imprese con redditi più elevati che scontano aliquote marginali più alte, l'IRI avrebbe quindi reso neutrale il sistema di tassazione, rispetto alla scelta della forma giuridica delle imprese<sup>45</sup>. Inoltre, limitando l'imposta proporzionale alla sola quota di utili trattenuta nell'impresa (continuando a tassare gli utili distribuiti con l'imposta progressiva) avrebbe favorito la patrimonializzazione delle piccole e medie imprese in coerenza con quanto previsto dall'ACE.

La nuova agevolazione sugli utili reinvestiti prevista nella legge di bilancio potrà essere più favorevole rispetto al regime IRI abolito solo per le società di persone e per gli imprenditori individuali che scontano aliquote marginali inferiori al 24 per cento o che non avrebbero comunque avuto convenienza a optare per il regime IRI. Se gli utili non distribuiti di una società di capitali, nel caso di reimpiego nell'impresa, potranno scontare una aliquota del 15 per cento a prescindere dal livello dei profitti, per questi la tassazione potrà arrivare al 34 per cento sugli utili agevolati, lasciando inalterato il differenziale di 19 punti percentuali con l'aliquota delle società di capitali. Inoltre, si può osservare che il prelievo non sarà più neutrale neanche nell'ambito del regime Irpef dato che le società di persone che per dimensione potrebbero rientrare nel regime forfettario o nel regime sostitutivo sulla base dei ricavi ne sono escluse per la loro natura giuridica (si veda il paragrafo 3.1.2).

<sup>45</sup> Così come era già stato previsto per le società di capitali con l'opzione per il regime di trasparenza.

### *Prime considerazioni sugli effetti redistributivi dell'aliquota ridotta sugli utili reinvestiti*

Con riferimento alle società di capitali non finanziarie<sup>46</sup>, è stato utilizzato il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB per una prima stima degli effetti redistributivi della eliminazione dell'ACE e della introduzione della nuova aliquota agevolata<sup>47</sup>. Si sottolinea che si tratta di una prima analisi degli effetti di impatto misurati sul primo anno di applicazione, rimandando a ulteriori approfondimenti la valutazione del provvedimento in una ottica pluriennale.<sup>48</sup>

Dall'effetto congiunto delle due misure, per l'intero comparto delle società non finanziarie deriva un lieve risparmio di imposta (in termini di aliquota di imposta implicita si calcola una riduzione di circa 0,2 punti percentuali). In generale, entrambe le misure producono effetti che dipendono dalla effettiva capienza fiscale delle imprese rispetto ai loro benefici potenziali (circa il 62,5 per cento delle imprese considerate è capiente, con percentuali più elevate in media nelle imprese che si collocano nelle classi di volume d'affari medie) e si caratterizzano per una naturale elevata concentrazione della riduzione del gettito complessivo sulle imprese più grandi.

In termini di variazione del prelievo per singola impresa la valutazione è tuttavia più articolata. Escludendo i settori relativi ai servizi della pubblica amministrazione, questi interventi possono essere valutati sia rispetto alla dimensione sia rispetto alla localizzazione. La variazione del prelievo – che per il sottoinsieme considerato corrisponde a una riduzione dello 0,7 per cento del gettito complessivo e a una riduzione della aliquota implicita di circa 0,2 punti percentuali – si distribuisce in modo non omogeneo rispetto alla dimensione di impresa (tab. 3.3).

---

<sup>46</sup> Nell'analisi non sono stati considerati i settori corrispondenti ai codici Ateco K e M che includono prevalentemente le holding che hanno caratteristiche strutturali non omogenee alle altre imprese.

<sup>47</sup> Per una descrizione delle caratteristiche del modello si veda Gastaldi, Pazienza, Pollastri, (2018) "The 2017 Budget Law and recent changes in corporate taxation", RomaTre Press.

<sup>48</sup> L'esercizio di simulazione si basa su alcune ipotesi. In primo luogo, la popolazione delle imprese fa riferimento ai dati di bilancio del 2016 che corrisponde alla annualità più recente disponibile. Di conseguenza, la normativa del 2019 viene applicata a popolazione costante del 2016. In secondo luogo, l'abolizione dell'ACE è simulata a partire dalla legislazione vigente tenendo conto della mancata proroga del superammortamento dell'1,3 per cento sui beni strumentali.

**Tab. 3.3** – Il nuovo regime di agevolazione: effetti sull'onere tributario delle società di capitali non finanziarie  
(classi di volume di affari, migliaia di euro)

	Variazione % gettito			Variazione punti di aliquota implicita		
	Abrogazione ACE	Aliquota agevolata	Effetto netto	Abrogazione ACE	Aliquota agevolata	Effetto netto
Fino a 100	2,9	-0,7	2,2	0,7	-0,2	0,5
da 100 a 250	3,2	-1,9	1,3	0,7	-0,4	0,3
da 250 a 1000	2,6	-2,9	-0,4	0,6	-0,7	-0,1
da 1.000 a 2.000	2,1	-3,4	-1,3	0,5	-0,8	-0,3
da 2.000 a 5.000	2,0	-3,6	-1,6	0,5	-0,9	-0,4
da 5.000 a 10.000	2,1	-3,3	-1,2	0,5	-0,8	-0,3
da 10.000 a 50.000	2,0	-2,7	-0,7	0,5	-0,6	-0,2
da 50.000 a 250.000	2,5	-3,0	-0,5	0,6	-0,7	-0,1
oltre 250.000	3,0	-3,3	-0,3	0,7	-0,8	-0,1
<b>Totale</b>	<b>2,4</b>	<b>-3,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,2</b>

Fonte: elaborazioni su simulazioni del modello Medita dell'UPB.

In generale, con il regime ACE, la dimensione del risparmio di imposta e la riduzione della aliquota implicita (e quindi l'aggravio con la sua abrogazione) è maggiore per le imprese più piccole e per le imprese molto grandi; al contrario con la nuova agevolazione i benefici sono maggiori per le imprese medio-grandi. Di conseguenza, le imprese molto piccole (al di sotto dei 250.000 euro di volume d'affari), non riescono a compensare con la nuova agevolazione la perdita del regime ACE: per le imprese fino a 100.000 euro (circa il 35 per cento del sottoinsieme considerato), in media, il gettito aumenta del 2,2 per cento e la loro aliquota implicita di 0,5 punti percentuali. Le imprese medie godono invece di un vantaggio relativamente maggiore della media (con una riduzione del prelievo dell'1,6 per cento e di 0,4 punti di aliquota per le imprese tra i 2 e i 5 milioni di euro di volume di affari). Il vantaggio complessivo rimane, seppur riducendosi, al crescere della dimensione del volume di affari delle imprese.

Con riferimento alla localizzazione delle imprese, il nuovo regime di agevolazione risulta particolarmente favorevole rispetto alla media per le imprese del Mezzogiorno sia in termini di risparmio di imposta sia di riduzione della aliquota implicita: rispettivamente, in media, l'1,6 per cento e 0,4 punti di aliquota al netto degli effetti della abrogazione dell'ACE (tab. 3.4).

Scontando la diversa capienza delle imprese e i diversi parametri di impresa – la variazione del patrimonio, con l'ACE, e quella delle riserve e dei fattori capitale e lavoro, con l'aliquota agevolata – il nuovo regime modifica la composizione della platea dei beneficiari: da una parte, il 27,7 per cento delle imprese che utilizzavano l'ACE, e in particolare quelle di dimensioni molto piccole, non rientrano nel nuovo regime; dall'altra, il 33,8 per cento delle imprese, prevalentemente più grandi, che non utilizzavano l'ACE, potrà invece utilizzare l'aliquota agevolata (tab. 3.5).

**Tab. 3.4** – Il nuovo regime di agevolazione: effetti sull'onere tributario delle società di capitali non finanziarie  
(area territoriale)

	Variazione gettito			Variazione punti di aliquota implicita		
	Abrogazione ACE	Aliquota agevolata	Effetto netto	Abrogazione ACE	Aliquota agevolata	Effetto netto
Nord	2,5	-2,9	-0,4	0,6	-0,7	-0,1
Centro	2,1	-2,9	-0,8	0,5	-0,7	-0,2
Sud	2,2	-3,8	-1,6	0,5	-0,9	-0,4
<b>Totale</b>	<b>2,4</b>	<b>-3,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,2</b>

Fonte: elaborazioni su simulazioni del modello Medita dell'UPB.

**Tab. 3.5** – Imprese che escono dal regime ACE e che entrano nel regime ad aliquota agevolata  
(classi di volume di affari, migliaia di euro)

	Imprese non più agevolate	Imprese neo agevolate
Fino a 100	58,0	29,7
da 100 a 250	32,9	26,9
da 250 a 1.000	20,7	32,5
da 1.000 a 2.000	14,3	37,0
da 2.000 a 5.000	11,5	39,2
da 5.000 a 10.000	9,8	40,9
da 10.000 a 50.000	9,5	42,2
da 50.000 a 250.000	8,5	36,3
oltre 250.000	7,2	31,2
<b>Totale</b>	<b>27,7</b>	<b>33,8</b>

Fonte: elaborazioni su simulazioni del modello Medita dell'UPB.

### 3.1.2 Le misure di riduzione della tassazione sul lavoro autonomo e le imprese individuali

La legge di bilancio per il 2019 stabilisce modifiche rilevanti al regime di tassazione delle imprese individuali e dei lavoratori autonomi, estendendo gli attuali regimi forfettari riservati ai contribuenti "minimi" ai soggetti con ricavi fino a 65.000 euro<sup>49</sup> e introducendo un'imposta sostitutiva del 20 per cento per i soggetti con ricavi tra 65.000 e 100.000 euro, di fatto sottraendoli alla progressività dell'Irpef. Contestualmente viene abolita l'entrata in vigore del regime IRI, che avrebbe consentito alle imprese individuali,

<sup>49</sup> In precedenza tale regime era riservato a soggetti con ricavi inferiori a un limite variabile settorialmente tra 30.000 e 50.000 euro.

ai lavoratori autonomi e alle società di persone di godere di un regime agevolato per la quota di reddito non distribuito.

Con riferimento all'estensione del regime forfettario, la norma prevede inoltre la rimozione di alcuni importanti vincoli che in precedenza limitavano l'accesso alle sole imprese e lavoratori autonomi con struttura produttiva "minimale", ossia un costo del personale inferiore a 5.000 euro e immobilizzazioni (non immobiliari) inferiori a 20.000 euro. È inoltre stata modificata la clausola anti-elusiva che in precedenza impediva l'accesso al regime ai soggetti titolari di reddito da lavoro dipendente e pensione superiore a 30.000 euro, limitando l'esclusione ai soli soggetti che esercitano attività di impresa nei confronti di datori di lavoro presso i quali hanno svolto nei due anni precedenti attività di lavoro dipendente. Rimane in vigore la determinazione forfettaria dei costi (con un coefficiente di redditività differenziato per settore) e la tassazione del reddito risultante ad aliquota unica del 15 per cento (5 per cento per le nuove attività). Non sono dovute le addizionali locali all'Irpef e, dove applicabile, l'IRAP. I soggetti che aderiscono a tale regime sono inoltre esclusi dal regime IVA e godono di uno sconto contributivo pari al 35 per cento.

Il regime di imposta sostitutiva, anch'esso opzionale, prevede l'applicazione al reddito di impresa o professione, determinato in modalità ordinaria (non forfettaria) una aliquota unica del 20 per cento. Anche in questo caso non sono applicate le addizionali locali all'Irpef, l'IRAP e il regime IVA. Non vi è per questi contribuenti lo sconto contributivo.

Prima di descrivere gli effetti derivanti dalle modifiche normative, è bene sottolineare che esse influenzano sotto diversi aspetti l'entità della variazione del reddito disponibile dei contribuenti coinvolti, determinando la convenienza o meno dell'adesione al regime opzionale.

1. L'applicazione del regime forfettario influisce sul livello del reddito da sottoporre a tassazione. Esso viene determinato in modo forfettario applicando ai ricavi un coefficiente di redditività, differenziato per settore<sup>50</sup>. Se la redditività applicata forfettariamente è inferiore a quella effettiva, la norma consente una riduzione dell'imponibile e quindi un vantaggio in termini di minore imposta e viceversa.
2. L'adesione al regime forfettario consente la riduzione delle aliquote contributive del 35 per cento. Il risparmio in termini di contribuzione è parzialmente compensato dalla corrispondente riduzione delle deduzioni, che comporta un incremento del reddito imponibile.

---

<sup>50</sup> Il coefficiente di redditività è pari al 40 per cento per le attività del commercio (54 per cento per gli ambulanti), di ristorazione e le industrie alimentari; 62 per cento per gli intermediari del commercio, 78 per cento per le attività professionali e 86 per cento per le costruzioni e attività immobiliari. Per gli alti settori il coefficiente è pari al 67 per cento.

3. Con il regime forfettario, il reddito derivante dall'attività di lavoro autonomo fuoriesce dal regime Irpef e viene tassato ad aliquota fissa del 15 per cento (del 20 per cento nel regime di imposta sostitutiva). I restanti redditi, se presenti, continuano a essere tassati nell'ambito dell'imposta progressiva. Nel passaggio dall'imposizione progressiva a quella proporzionale il vantaggio è crescente al crescere del reddito. Si consideri tuttavia che, se non sono percepiti altri redditi Irpef (ovvero se non vi è sufficiente capienza fiscale residua), non sarà possibile continuare a beneficiare di eventuali detrazioni di imposta (familiari, per oneri, ecc.). In casi particolari è possibile che la riduzione di imposta dovuta alla fuoriuscita del reddito forfettario dal regime Irpef risulti minore dell'imposta sostitutiva corrispondente. In generale gli autonomi che aderiscono ai regimi sostitutivi e che percepiscono anche altri redditi tendono a beneficiare di risparmi di imposta più elevati<sup>51</sup>.

I contribuenti che aderiscono ai regimi forfettario e di imposta sostitutiva possono non applicare l'IVA alle loro vendite, senza compensare l'IVA pagata sugli acquisti di beni e servizi intermedi. Se il lavoratore autonomo (o l'imprenditore) è in grado di applicare un prezzo di vendita pari al prezzo al lordo dell'IVA praticato in precedenza, incrementerà i ricavi (la componente IVA non dovrà più essere versata) e quindi il reddito. L'IVA pagata sui propri acquisti costituirà invece in ogni caso un aggravio. Il saldo tra queste due componenti costituisce il guadagno (o la perdita) derivante dall'esclusione dal campo di applicazione dell'IVA. Nelle simulazioni effettuate con il modello UPB di cui si dirà oltre si tiene conto di questo effetto, considerando uno scenario in cui le vendite effettuate presso consumatori finali avvengono a invarianza di prezzo (incremento percentuale dei ricavi pari all'aliquota IVA), mentre il prezzo delle vendite a soggetti IVA è pari al netto praticato in precedenza (nessun incremento dei ricavi)<sup>52</sup>. I benefici saranno dunque maggiori per imprese individuali e lavoratori autonomi che vendono beni e servizi a soggetti non IVA (consumatori e pubbliche amministrazioni).

#### *I risultati delle analisi condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB*

Le analisi condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB<sup>53</sup> consentono di individuare la platea dei contribuenti eligibili secondo i criteri di accesso delineati dalla

---

<sup>51</sup> Dato un ammontare di reddito da lavoro autonomo, la riduzione di imposta dovuta all'uscita dal regime Irpef è maggiore se sono presenti altri redditi, in quanto l'incidenza del beneficio corrisponde alle aliquote Irpef marginali applicabili al contribuente.

<sup>52</sup> La quota di vendite ai consumatori finali è stimata settorialmente sulla base delle evidenze derivabili dal quadro VT delle dichiarazioni IVA delle persone fisiche nelle classi di ricavo corrispondenti all'applicazione del regime forfettario. Dalla medesima fonte informativa si desumono le aliquote medie IVA settoriali delle vendite ai soggetti IVA e non IVA e sugli acquisti.

<sup>53</sup> Si tratta di un modello con il quale è possibile valutare l'impatto di politiche alternative sul versante della tassazione delle persone fisiche e dei principali trasferimenti monetari. Il modello simula l'impatto sui conti pubblici e sulla distribuzione del reddito del sistema fiscale su un campione rappresentativo della popolazione italiana ottenuto a partire dall'indagine Silc condotta dall'Istat, su cui sono state integrate

nuova normativa e di selezionare, sulla base del complesso degli effetti su imposte e contributi, i soggetti che hanno convenienza ad aderirvi<sup>54</sup>.

Le analisi evidenziano che il limite dei 100.000 euro di ricavi esclude dalla platea potenziale dei nuovi regimi circa il 20 per cento del complesso di lavoratori autonomi e imprenditori individuali. Del restante 80 per cento dei contribuenti sotto i 100.000 euro, circa il 19 per cento già aderiva agli attuali regimi dei minimi, mentre l'estensione del regime forfettario coinvolgerebbe circa il 17 per cento del totale dei lavoratori autonomi e degli imprenditori individuali e l'imposta sostitutiva sarebbe applicabile a circa l'8 per cento della platea (fig. 3.2). Il restante 36 per cento di imprese individuali e lavoratori autonomi non aderirebbe ai nuovi regimi per effetto dei criteri accessori di eligibilità, perché in perdita o perché non trarrebbe benefici dall'applicazione del nuovo regime. Nel complesso la quota dei contribuenti in questione sottoposta a tassazione ad aliquota unica raggiungerebbe il 44 per cento. Analogamente il nuovo regime amplia la quota di reddito escluso dalla progressività Irpef dall'attuale 7 per cento a circa il 43 (18 per cento sottoposto alla nuova imposta sostitutiva).

La tabella 3.6 riporta i risultati della simulazione degli effetti delle modifiche apportate dalla normativa in esame, evidenziando la distribuzione del beneficio per regime agevolativo (estensione forfettario e imposta sostitutiva) e per tipologia di contribuente (lavoratore autonomo e imprenditore individuale).

Nel complesso i provvedimenti comportano un beneficio medio complessivo per i contribuenti coinvolti di circa 5.300 euro, pari a circa il 16,9 per cento del loro reddito<sup>55</sup>, di cui circa la metà deriva dal passaggio dall'Irpef alla tassazione sostitutiva, 5 punti sono dovuti all'esclusione dal regime IVA e i restanti 4,2 all'agevolazione contributiva.

Il beneficio medio in euro è lievemente maggiore per i contribuenti che aderiscono al regime basato sulla sostitutiva (circa 5.700 euro contro circa 5.100 di coloro che aderiscono al forfettario). I primi hanno un vantaggio maggiore sul versante dell'imposta sul reddito (circa 9,6 punti di reddito di beneficio) ma non godono dell'agevolazione contributiva.

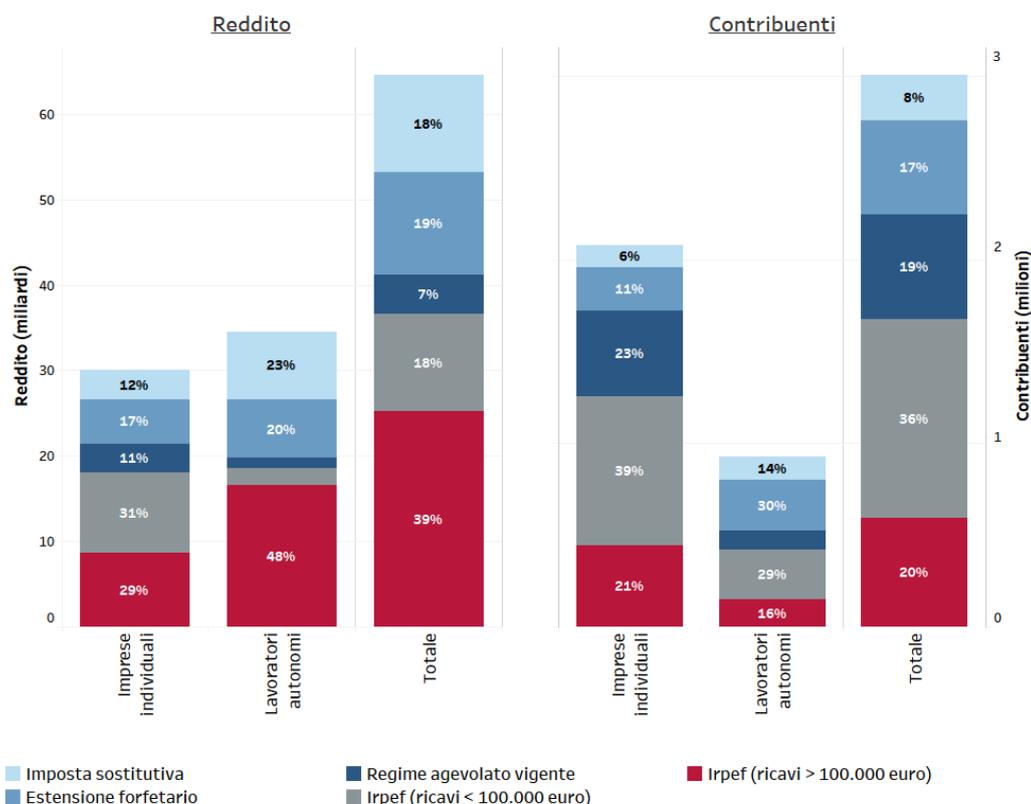
---

informazioni di fonte amministrativa sulle effettive basi imponibili e sui trasferimenti. Allo stato attuale il modello consente simulazioni statiche, ma è in corso lo sviluppo di moduli per l'analisi di reazioni comportamentali degli agenti a modifiche degli assetti normativi. Nelle analisi presentate non si tiene conto degli effetti sul versante dell'IRAP, una simulazione dei quali non è possibile a causa di informazioni di base insufficienti.

<sup>54</sup> La simulazione ha consentito di calcolare congiuntamente, per ogni contribuente del campione rappresentativo, gli effetti sopra descritti (passaggio da Irpef a imposta sostitutiva, riduzione dei contributi sociali, effetto IVA). In linea con il criterio esplicitato nella relazione tecnica al provvedimento, l'adesione ai regimi sostitutivi è stata condizionata alla conseguente variazione del reddito disponibile. Si ipotizza che aderiscano al regime tutti i soggetti avvantaggiati e coloro che perdono fino a 1.000 euro anche a fronte dei benefici derivanti dalle semplificazioni contabili.

<sup>55</sup> Ci si riferisce al reddito imponibile sottoposto a Irpef in assenza delle modifiche normative. È comprensivo anche di eventuali redditi da lavoro dipendente, immobili e altre tipologie.

**Fig. 3.2** – Distribuzione di imprenditori individuali e lavoratori autonomi in funzione del regime di imposta



I lavoratori autonomi<sup>56</sup> risultano in media maggiormente avvantaggiati dalla riforma (in media per 2.000 euro circa in più rispetto agli imprenditori individuali<sup>57</sup>). Il differenziale tra le due tipologie è più ampio nel regime sostitutivo, grazie al quale i lavoratori autonomi godono di un beneficio in euro circa doppio rispetto agli imprenditori. La ragione risiede prevalentemente nel fatto che, a sostanziale parità di ricavi (compresi tra 65.000 e 100.000 euro), gli imprenditori presentano mediamente costi degli input produttivi significativamente più elevati e quindi un reddito inferiore a quello dei lavoratori autonomi. Questi ultimi dunque godono di un maggiore risparmio derivante dall'eliminazione dell'imposta progressiva (31 punti di reddito contro i 25,3 degli imprenditori).

<sup>56</sup> Si tratta dei contribuenti che esercitano arti e professioni, gli imprenditori individuali sono invece costituiti in prevalenza da artigiani e commercianti.

<sup>57</sup> A fronte di un reddito medio più elevato per i lavoratori autonomi, il beneficio maggiore si traduce in una minore incidenza sul reddito.

**Tab. 3.6** – Effetti medi di impatto per regime e tipologia di contribuente  
(euro e valori percentuali)

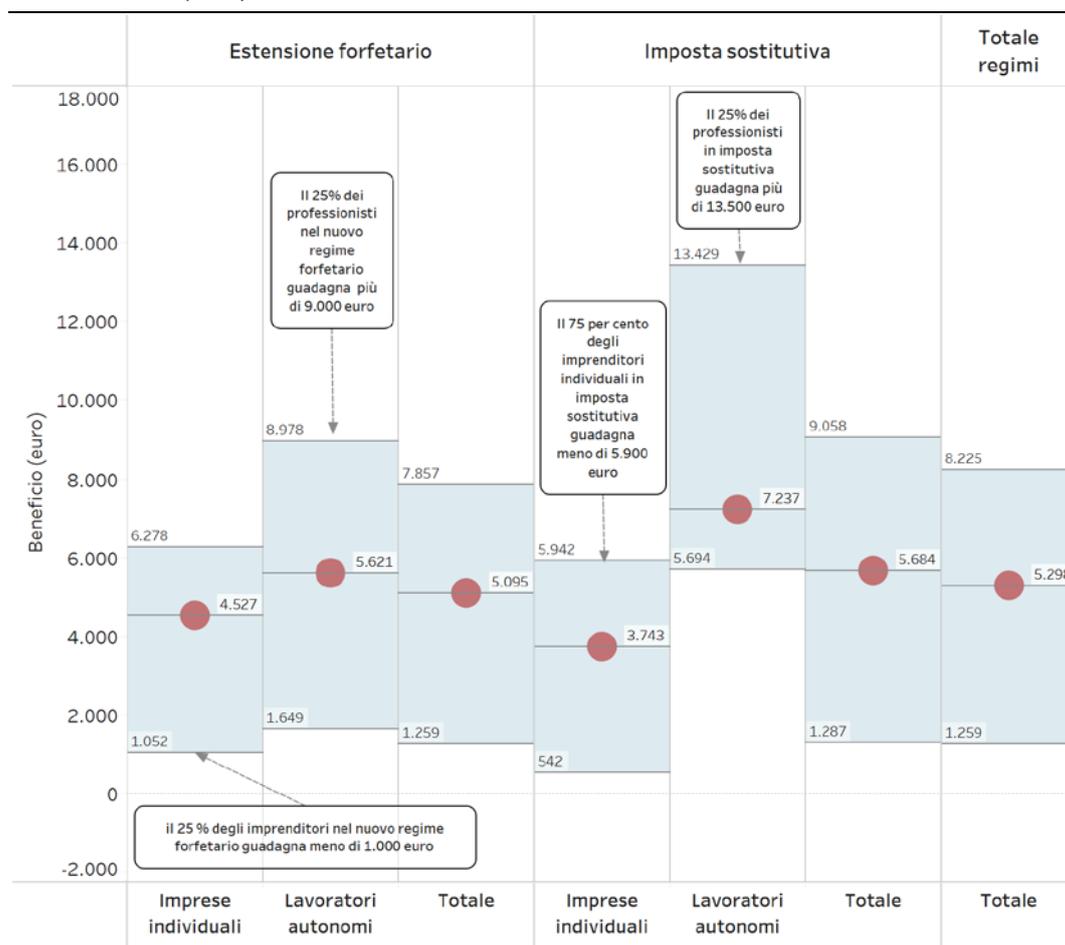
		Estensione forfetario	Imposta sostitutiva	Media regimi
Totale	<b>Beneficio medio</b>	<b>5.095</b>	<b>5.684</b>	<b>5.298</b>
	<b>Incidenza beneficio sul reddito</b> <sup>(1)</sup> di cui:	<b>18,1%</b>	<b>15,2%</b>	<b>16,9%</b>
	<i>Beneficio IVA</i>	4,5%	5,6%	5,0%
	<i>Agevolazione contributiva</i>	7,1%	0,0%	4,2%
	<i>Risparmio Irpef</i>	17,8%	29,3%	22,5%
	<i>Sostitutiva</i>	-11,2%	-19,7%	-14,7%
Lavoratori autonomi	<b>Beneficio medio</b>	<b>5.621</b>	<b>7.237</b>	<b>6.203</b>
	<b>Incidenza beneficio sul reddito</b> <sup>(1)</sup> di cui:	<b>17,2%</b>	<b>15,4%</b>	<b>16,4%</b>
	<i>Beneficio IVA</i>	3,1%	4,5%	3,7%
	<i>Agevolazione contributiva</i>	6,4%	0,0%	3,5%
	<i>Risparmio Irpef</i>	17,6%	31,0%	23,6%
	<i>Sostitutiva</i>	-9,9%	-20,1%	-14,5%
Imprese individuali	<b>Beneficio medio</b>	<b>4.527</b>	<b>3.743</b>	<b>4.271</b>
	<b>Incidenza beneficio sul reddito</b> <sup>(1)</sup> di cui:	<b>19,6%</b>	<b>14,8%</b>	<b>18,0%</b>
	<i>Beneficio IVA</i>	6,6%	8,4%	7,2%
	<i>Agevolazione contributiva</i>	8,2%	0,0%	5,3%
	<i>Risparmio Irpef</i>	18,1%	25,3%	20,6%
	<i>Sostitutiva</i>	-13,2%	-18,9%	-15,2%

(1) Reddito imponibile totale pre-riforma, comprensivo dei redditi confluiti nei nuovi regimi e degli altri redditi.

Per la stessa ragione l'incidenza del risparmio dovuto all'esclusione dal regime IVA, connesso con il volume delle vendite, è in rapporto al reddito più elevato per le imprese individuali (8,4 punti rispetto ai 4,5 punti degli autonomi). Il differenziale positivo a favore di questi ultimi si riscontra, in misura minore, anche tra chi aderisce al sistema forfetario (fino ai 65.000 euro di ricavi). Incide in questo caso anche un minore risparmio contributivo dei lavoratori autonomi (che hanno aliquote di contribuzione più basse). Va osservato che in questo caso l'incidenza della sostitutiva sul reddito imponibile è inferiore al 15 per cento "legale" poiché l'applicazione di coefficienti di redditività inferiori a quelli medi consente un ulteriore risparmio di imposta (più elevato per i professionisti).

La figura 3.3 evidenzia alcuni dettagli della distribuzione dei guadagni assoluti in euro nei due nuovi regimi, distinti per imprese individuali e lavoratori autonomi. Il punto rosso indica il guadagno medio, il limite superiore delle aree indica il 75° percentile (il 25 per cento dei contribuenti considerati ha un guadagno maggiore di tale valore) e il limite inferiore indica il 25° percentile (il 25 per cento dei contribuenti considerati ha un guadagno minore).

**Fig. 3.3** – Distribuzione dei benefici per regime e tipologia di contribuente (euro)



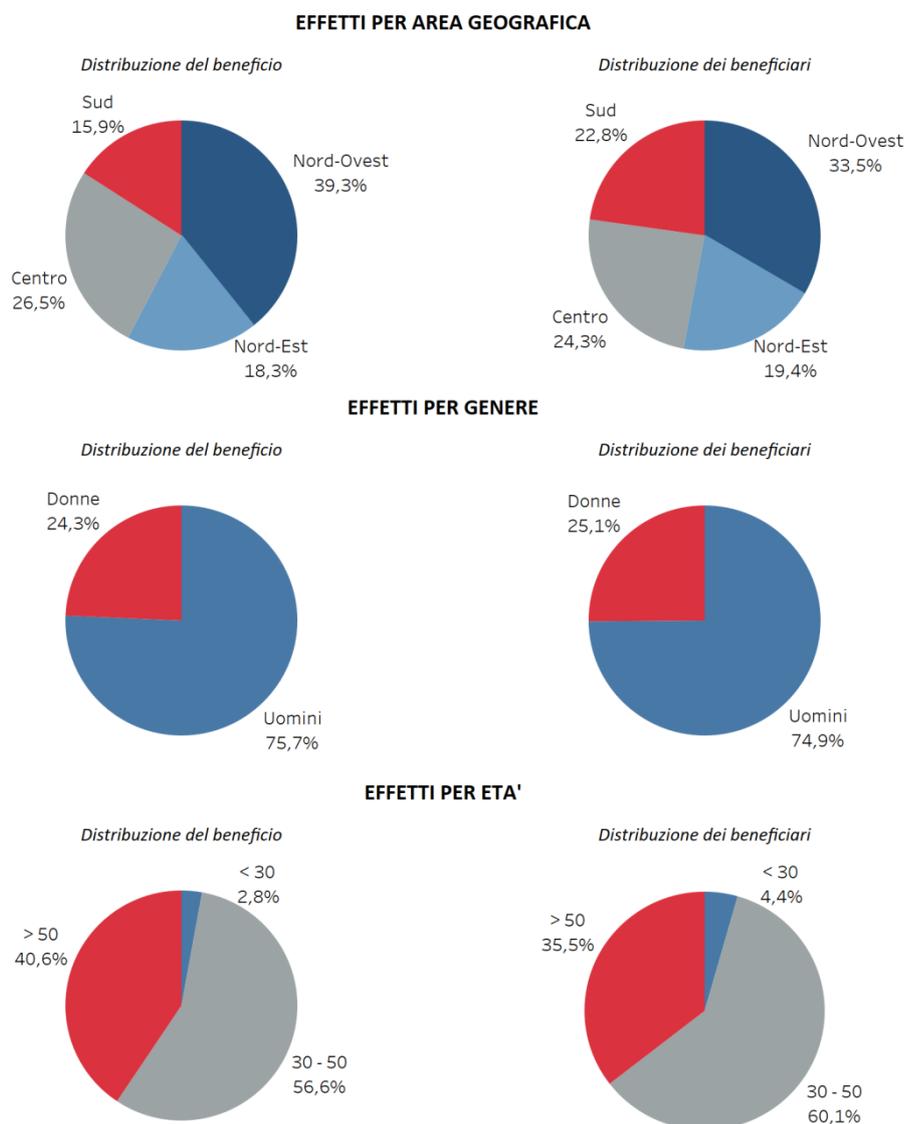
Si evidenzia un'ampia variabilità dei benefici. Per una parte non marginale dei contribuenti il guadagno è ridotto: ad esempio, il 25 per cento degli aderenti al regime forfetario guadagna meno di 1.300 euro (meno di 1.000 euro gli imprenditori individuali), mentre un quarto dei lavoratori autonomi guadagna più di 9.000 euro. Nel caso dell'imposta sostitutiva, come osservato in precedenza, le differenze tra imprenditori individuali e lavoratori autonomi sono più marcate: il 75 per cento degli imprenditori individuali presenta un guadagno inferiore ai 5.900 euro, mentre il 75 per cento dei lavoratori autonomi guadagna più di 5.700 euro. Tra i lavoratori autonomi in regime di imposta sostitutiva si registrano anche guadagni particolarmente elevati: un quarto di essi riscontra vantaggi maggiori di 13.500 euro.

La figura 3.4 contiene un'analisi della distribuzione dei benefici per area geografica, genere e classi di età. Relativamente al primo aspetto, i contribuenti beneficiati sono collocati per oltre la metà nel Nord Italia (52,9 per cento, contro 24,3 del Centro e 22,8 del Sud) e ricevono il 57,6 per cento dell'intero beneficio in termini di imposta (a fronte del 26,5 del Centro e del 15,9 del Sud). Emerge inoltre che il risparmio è maggiore nel

Nord-Ovest rispetto al Nord-Est (39,3 per cento del beneficio contro 18,3) per effetto di una maggiore incidenza di lavoratori autonomi rispetto alle imprese individuali.

Tre beneficiari su quattro sono uomini, a cui corrisponde una ripartizione sostanzialmente equivalente delle risorse distribuite. Infine la distribuzione per età evidenzia una scarsa diffusione dell'agevolazione tra i lavoratori autonomi con meno di trent'anni, che costituiscono meno del 5 per cento della platea dei beneficiari e meno del 3 per cento del beneficio complessivo<sup>58</sup>.

**Fig. 3.4** – Distribuzione dei benefici per area geografica, genere ed età (euro)



<sup>58</sup> Non è stato possibile considerare in questa simulazione la diversa incidenza dell'aliquota ridotta per le startup tra le diverse classi di età.

### *Alcune considerazioni in tema di efficienza ed equità*

Le norme in esame comportano, come mostrato in precedenza, un importante riassetto della tassazione del lavoro autonomo e delle imprese individuali, con rilevanti effetti sull'efficienza (in termini di incentivi al lavoro e alla crescita dimensionale dell'attività) e sull'equità verticale e orizzontale complessiva del sistema.

L'applicazione di un'imposta ad aliquota unica, sostitutiva della tassazione progressiva, pur avendo effetti positivi sul reddito disponibile, abbassa sensibilmente il disincentivo all'attività lavorativa, riducendo l'aliquota marginale complessiva (contribuzione e imposta). La figura 3.5 riporta gli andamenti dell'aliquota marginale complessiva rispetto alla variazione del reddito lordo in corrispondenza di diversi livelli di redditività. In particolare, sono stati considerati i parametri forfettari per professionisti e commercianti pari, rispettivamente, a 78 e 40 per cento<sup>59</sup>. Nella figura le aliquote marginali sono riportate sull'asse verticale in funzione del reddito lordo (asse orizzontale in basso) e del corrispondente ricavo (asse orizzontale in alto).

Nel caso dei soggetti ad alta redditività (fig. 3.5a) la riduzione delle aliquote marginali è molto rilevante: il differenziale di aliquota marginale vale circa 14,8 punti fino a circa 26.000 euro di ricavo (circa 20.000 euro di reddito lordo e 15.000 di imponibile), sale a 17,8 punti fino a circa 49.000 euro di ricavo e raggiunge 26,4 punti fino a 65.000 euro di ricavo (in corrispondenza di un reddito lordo di circa 50.000 e un imponibile di circa 37.500 euro). Nell'intervallo di ricavo che consente l'adesione alla nuova imposta sostitutiva (65.000-100.000 euro) il differenziale è minore anche perché viene meno l'agevolazione contributiva e si attesta a 15 punti. Oltre i 100.000 euro di ricavo, a cui corrisponde un reddito imponibile di circa 58.000 euro (redditività 78 per cento), si torna ad applicare il regime Irpef ordinario.

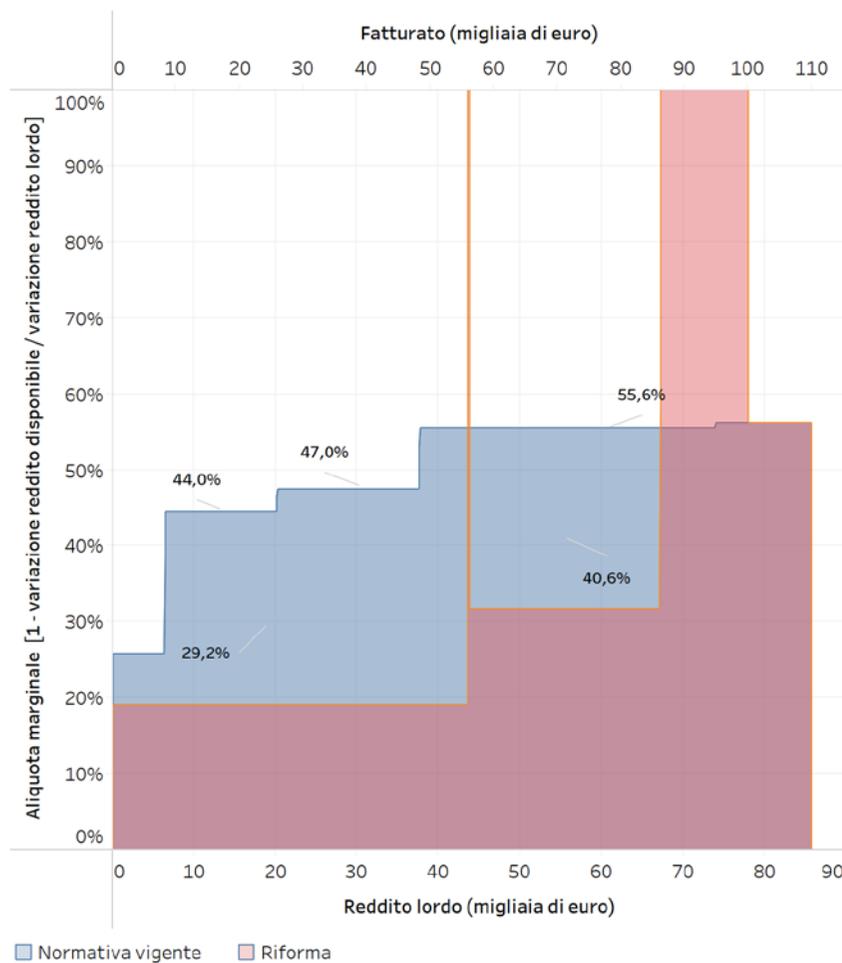
Per i soggetti a bassa redditività (fig. 3.5b) la riduzione delle aliquote marginali è minore, in quanto i limiti di ricavo per l'applicazione dei nuovi regimi vengono raggiunti in corrispondenza di redditi imponibili inferiori. La riduzione di aliquota marginale per i soggetti a bassa redditività vale 14,8 punti fino ai 50.000 euro di ricavi e scende a 6,4 punti nel regime di imposta sostitutiva. A partire dai 100.000 euro di ricavo, in questo caso corrispondenti a un reddito imponibile di circa 30.000 euro, l'applicazione del regime ordinario azzerà il differenziale di aliquota marginale.

---

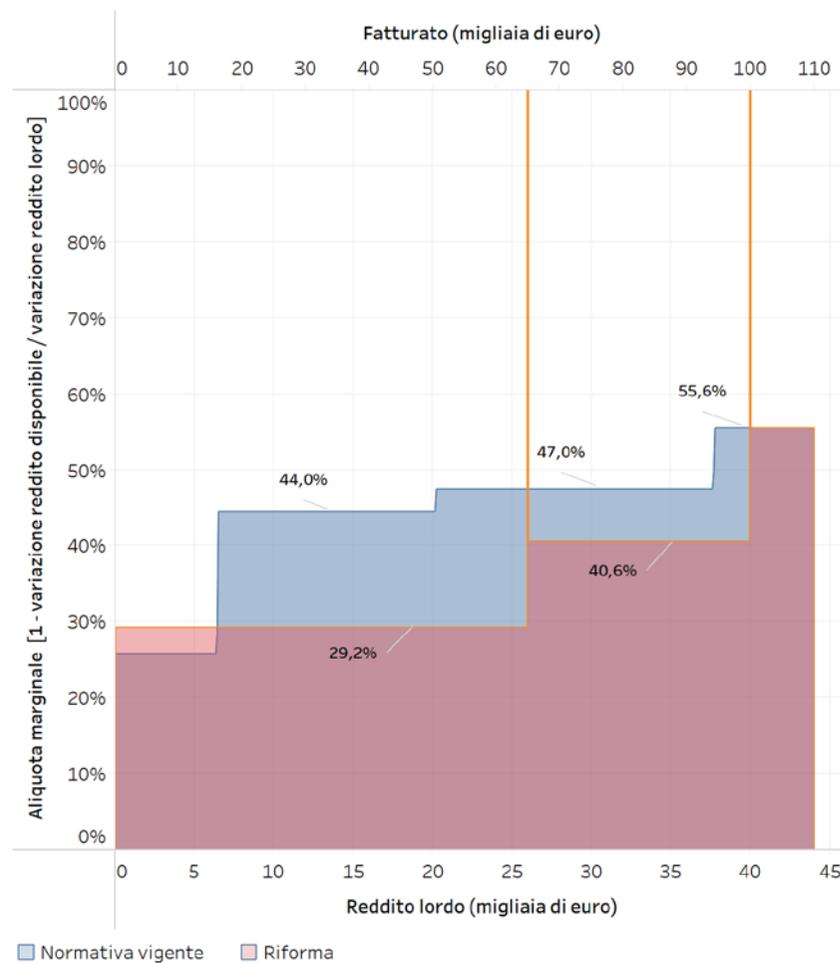
<sup>59</sup> La situazione rappresentata nelle figure ipotizza una redditività effettiva pari a quella determinata forfettariamente.

**Fig. 3.5** – Andamento delle aliquote marginali

A) Redditività 78 per cento



B) Redditività 40 per cento



Si consideri tuttavia che in corrispondenza del passaggio tra regime forfettario e quello con imposta sostitutiva (ossia in corrispondenza della soglia di 65.000 euro di ricavo), si verifica una cosiddetta trappola di povertà (aliquota marginale superiore al 100 per cento) dovuta al disegno della tassazione per classi e non per scaglioni. Come si evince dalla figura 3.6, se un aumento dei ricavi fa superare la soglia del regime forfettario, tutto il reddito subisce un incremento di aliquota di cinque punti e non solo la parte eccedente, come accade nel caso di imposta per scaglioni. In corrispondenza di una redditività del 78 per cento l'incremento dei ricavi di un euro oltre la soglia dei 65.000 euro fa perdere circa 5.700 euro di reddito disponibile<sup>60</sup>, sia per l'incremento dell'aliquota sia per la perdita dell'agevolazione contributiva; tenendo fissi i costi, occorrerebbero circa 10.000 euro di maggiore reddito per recuperare tale perdita. Un salto di aliquota si verifica anche attorno alla soglia dei 100.000 euro oltre la quale si torna ad applicare il regime ordinario progressivo. In questo caso il superamento della soglia implica maggiori imposte per circa 6.800 euro. In corrispondenza delle soglie, dunque, emergono dei forti disincentivi all'incremento dei ricavi, che possono incentivare anche l'evasione. A tale riguardo si consideri che anche l'esclusione dal regime IVA può influire sul livello di *compliance* fiscale: viene infatti meno il contrasto di interessi con il venditore di beni e servizi intermedi, e si riducono gli strumenti di controllo per effetto della semplificazione degli obblighi di rendicontazione documentale connessi con il regime IVA e l'assenza di obbligo di fatturazione elettronica.

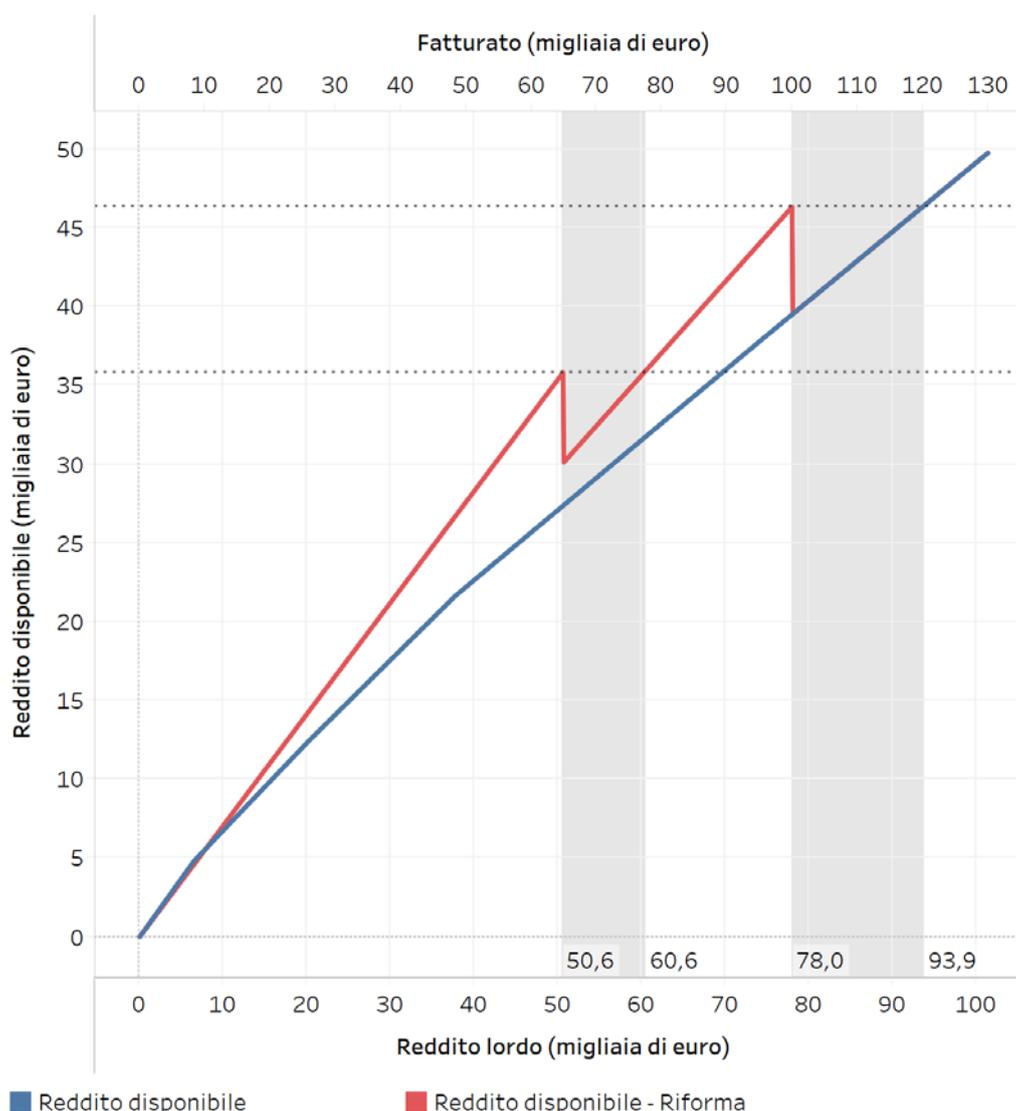
Si sottolinea anche l'effetto del regime forfettario sulle scelte nella dotazione di fattori produttivi. Nel regime ordinario l'onere effettivo di acquisto di mezzi di produzione (beni o servizi) risulta mitigato dalla riduzione delle imposte associata con l'incremento dei costi: l'onere è pari al prezzo di acquisto, netto IVA, scontato dell'aliquota marginale complessiva. Ad esempio, l'acquisto di un bene strumentale al prezzo netto di 1.000 euro comporterebbe un onere effettivo di 530 euro. Con il regime forfettario invece, poiché l'imposta è determinata sulla base di un coefficiente di redditività prefissato e non si detrae l'IVA sugli acquisti, l'onere per l'acquisto dello stesso bene ammonterebbe a 1.220 euro.

Un'imposta basata sostanzialmente sul livello dei ricavi e non sul reddito effettivamente prodotto, come nel caso del regime forfettario, finisce dunque per non essere neutrale rispetto alle scelte allocative dei fattori di produzione: è maggiore il costo marginale dei fattori produttivi e di fatto, a parità di reddito, chi ha costi di produzione più elevati è maggiormente penalizzato. Inoltre, per effetto della presenza di due aliquote, più alta per i contribuenti con ricavi superiori a una data soglia, finisce per svantaggiare gli assetti imprenditoriali a redditività più bassa, come risulta evidente dall'analisi degli effetti distributivi, molto meno favorevoli per le imprese individuali rispetto ai lavoratori autonomi.

---

<sup>60</sup> Aliquota contributiva pari al 25,72 per cento.

**Fig. 3.6** – Trappole di povertà



Infine è opportuno sottolineare che, a differenza del precedente regime forfettario, riservato a un segmento di microimprese con la finalità di semplificarne la gestione amministrativa, la riforma introdotta con la legge di bilancio si applica a una ampia porzione del lavoro autonomo: circa l'80 per cento dei lavoratori autonomi e delle imprese individuali si colloca sotto la soglia dei 100.000 euro di fatturato. Questo assetto configura un sistema speciale di tassazione per particolari tipologie di contribuenti (imprenditori individuali e lavoratori autonomi), che sussiste in parallelo a quello dell'imposta personale progressiva al quale rimangono sottoposti i lavoratori dipendenti, i pensionati e gli altri contribuenti non coinvolti. Il differenziale di carico fiscale a parità di capacità contributiva è molto ampio e crescente con il reddito (ad esempio, un lavoratore dipendente con 40.000 euro di reddito paga circa 5.000 euro di

imposte sul reddito in più di un autonomo in regime forfettario; il differenziale passa a circa 11.500 euro in corrispondenza di un imponibile di 80.000 euro). La coesistenza di questi due regimi appare difficilmente giustificabile sulla base di principi di equità orizzontale del prelievo. Peraltro nel regime Irpef ordinario la discriminazione qualitativa tra redditi da lavoro dipendente e lavoro autonomo opera in senso opposto, garantendo detrazioni maggiori per il lavoratore dipendente che non deduce i costi di produzione del reddito.

### *L'impatto finanziario sui conti pubblici*

In base alle valutazioni ufficiali, a regime, l'estensione del forfettario determinerebbe un costo per la finanza pubblica di circa 1,4 miliardi (di cui 0,3 per effetti contributivi e 0,4 di riduzione IVA) e l'introduzione dell'imposta sostitutiva di circa 0,9 miliardi (di cui 0,2 di minore IVA).

Le valutazioni condotte con il modello di microsimulazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio stimano un costo complessivo<sup>61</sup> compreso tra 2,2 e 3,3 miliardi con una confidenza del 95 per cento, collocando la valutazione ufficiale poco al disopra dell'estremo inferiore dell'intervallo di stima. La stima degli effetti finanziari di un regime opzionale è complessa perché, tra le altre cose, è condizionata dall'effettivo *take up* della misura, difficilmente quantificabile a priori; inoltre, è resa incerta dal fatto che la convenienza del nuovo regime potrebbe incentivare i soggetti con ricavi superiori alle soglie a rientrarvi riducendo l'attività economica o la *compliance* fiscale.

Proprio per queste considerazioni è auspicabile la realizzazione di valutazioni ex – post del provvedimento che consentano di monitorare con precisione i costi ed evidenziare l'eventuale verificarsi di comportamenti opportunistici (addensamento di contribuenti attorno alle soglie).

---

<sup>61</sup> Per quanto riguarda i costi relativi alla contribuzione obbligatoria la valutazione segue quella ufficiale tenendo conto delle limitate informazioni a oggi a nostra disposizione sui regimi contributivi dei soggetti interessati dalla riforma e dalla possibilità che tali soggetti possano scegliere di aderire al regime opzionale e di non usufruire dell'agevolazione contributiva per disporre in futuro di una maggiore ricchezza pensionistica.

### 3.2 Le misure di contrasto dell'evasione e le sanatorie fiscali

Tra le coperture finanziarie richiamate nei prospetti riepilogativi della legge di bilancio vi sono 1,1 miliardi nel 2019, 2,8 nel 2020 e 3,3 nel 2021 provenienti dalle misure di contrasto dell'evasione fiscale e da quelle *una tantum* di definizione agevolata del contenzioso tributario introdotte con il DL 119/2018 convertito con la L. 136/2018.

Alla prima tipologia appartengono la proroga fino al 30 giugno 2022 dell'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile (*reverse charge*) ai fini IVA per alcune operazioni specifiche<sup>62</sup>, in coerenza con l'evoluzione della normativa europea al riguardo, e l'introduzione dell'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi derivanti dalla cessione di beni e servizi, oggi previste solo in forma opzionale in cambio di una serie di agevolazioni e semplificazioni amministrative. L'obbligo partirà dal 1° luglio 2019 per i soggetti con un volume di affari superiore a 400.000 e sarà esteso a tutti i soggetti dal 1° gennaio 2020. L'aumento di gettito atteso da quest'ultima misura ammonta nelle valutazioni ufficiali a 0,3 miliardi nel 2019, 1,3 nel 2020 e 1,8 nel 2021. È inoltre previsto un credito di imposta per l'acquisto, la sostituzione e l'adeguamento degli strumenti necessari per la memorizzazione e trasmissione dei corrispettivi (con un onere netto di 36 milioni nel 2019 e 178 nel 2020)<sup>63</sup>.

Con l'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi si prosegue nella direzione di contrastare l'evasione dell'IVA concentrando stavolta l'attenzione sullo stadio finale della catena degli scambi commerciali (i consumatori finali). Si contrasta in particolare la parte di evasione connessa con l'omissione della dichiarazione. La misura si affianca a strumenti quali le comunicazioni trimestrali dell'IVA, le liquidazioni periodiche dell'imposta e l'obbligo di fatturazione elettronica che finora erano concentrati sulle transazioni *business to business*. Tutti questi strumenti, che ampliano la disponibilità di informazioni e ne aumentano la tempestività, possono contribuire a migliorare la capacità di analisi e di controllo preventivo dell'Amministrazione, migliorare il rapporto tra fisco e contribuente e accrescere l'adempimento spontaneo; si fornisce inoltre un'ulteriore spinta alla digitalizzazione del Paese, riducendo i costi e rendendo più efficienti i processi aziendali.

Rimangono, tuttavia, gli elementi di incertezza connessi con la possibilità che la memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi spinga i soggetti IVA a puntare più intensivamente verso forme di evasione con consenso (cioè quelle in cui esiste un accordo tra acquirente e venditore) ampliando anziché riducendo l'evasione nelle cessioni con il consumatore finale. Ciò potrebbe determinare, in presenza di un'emersione dei costi favorita dall'obbligatorietà della fatturazione elettronica, anche

---

<sup>62</sup> In assenza della proroga l'applicabilità del regime sarebbe stata consentita solo fino a fine dicembre 2018.

<sup>63</sup> Nel biennio 2019-2020 è riconosciuto un credito di imposta pari al 50 per cento della spesa sostenuta, per un massimo di 250 euro in caso di acquisto e di 50 euro in caso di adeguamento.

una perdita di gettito. Questo fenomeno potrebbe essere contrastato dalla previsione di adeguati controlli sulla stabilità e credibilità dei margini di ricavo.

La previsione di una lotteria a valere sugli scontrini, già peraltro paventata dalla legge di bilancio per il 2017 e mai attuata, non appare sufficiente a introdurre un meccanismo di conflitto di interessi che contrasti l'evasione con consenso nello stadio finale della catena degli scambi. Come già evidenziato in altre occasioni, allo scopo potrebbe contribuire in modo significativo l'introduzione di adeguati limiti all'uso del contante (restringendo quelli attuali).

Alla seconda tipologia di misure appartengono le definizioni agevolate dei processi verbali di constatazione (PVC), degli avvisi di accertamento e delle liti fiscali pendenti nonché la rottamazione dei carichi affidati alla riscossione (rottamazione ter) e lo stralcio dei debiti pregressi di importo inferiore a 1.000 euro affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio del 2000 al 31 dicembre del 2010. Il tratto comune di queste misure di sanatoria fiscale è quello di prevedere la chiusura del contenzioso mediante il pagamento dell'imposta dovuta senza applicazione di sanzioni e interessi su un ampio lasso temporale (5 anni). In base alle stime ufficiali è atteso un aumento di gettito di 0,1 miliardi nel 2019, di 1,2 nel 2020 e 1,5 nel 2021.

Sia la definizione agevolata delle liti pendenti sia la rottamazione dei ruoli presentano dei vantaggi rispetto alle precedenti versioni.

Con riferimento alla prima, oltre a prevedere tempi di pagamento più lunghi, si tiene conto degli esiti intermedi del contenzioso e la presenza di almeno una pronuncia in favore del contribuente da parte del giudice e in base a questi elementi viene modulata la percentuale di decurtazione dell'importo dovuto.

Con riferimento alla seconda, il pagamento di quanto dovuto sarà rateizzabile su un arco temporale più lungo (5 anni rispetto a un massimo di 3 anni delle precedenti versioni) con interessi più bassi (2 per cento anziché 4,5) e si potranno utilizzare in compensazione i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, per somministrazioni, forniture, appalti e servizi, anche professionali, maturati nei confronti delle Amministrazioni pubbliche. Infine la misura consente per la prima volta la possibilità di definire in via agevolata anche i tributi di natura comunitaria (dazi, IVA sulle importazioni, ecc.). In questo caso però è dovuta la parte degli interessi che costituiscono entrate comunitarie non rinunciabili da parte del singolo Stato e non sono ammesse compensazioni.

Nel corso dell'iter parlamentare di conversione in legge del decreto, tra le altre cose, è stato aumentato da 10 a 18 il numero delle rate possibili ed è stato stabilito che esse non sono di pari importo. In particolare, con la prima e con la seconda rata dovrà essere versato il 10 per cento dell'ammontare complessivamente dovuto; il rimanente 80 per cento potrà poi essere suddiviso in 16 rate di pari importo dovute a fine febbraio, maggio, luglio e novembre di ogni anno a decorrere dal 2020. Inoltre, è stato mitigato l'effetto di eventuali ritardati versamenti. In

particolare, pagamenti effettuati entro 5 giorni dalla scadenza delle rate non determinano l'inefficacia della definizione agevolata né sono dovuti interessi.

Alla rottamazione ter si affianca la cancellazione e stralcio dei debiti fino a 1.000 euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010. Si tratta di somme difficilmente recuperabili perché riferite a debitori deceduti, falliti o nullatenenti. Il loro stralcio consentirà di interrompere attività di riscossione che non sono più giustificabili in termini di economicità e di realizzare finalità di pulizia contabile, rendendo più realistico l'importo dello *stock* di debiti pregressi finora accumulato. Coinvolgendo anche debiti di pertinenza dei Comuni, occorre considerare l'impatto di tale misura sui bilanci di questi enti.

L'introduzione reiterata di diverse forme di definizione agevolata premia i contribuenti meno meritevoli e indebolisce il senso di obbedienza fiscale della platea dei contribuenti, oltre che compromettere le entrate future.

Infine, durante l'iter di conversione in legge del decreto è stato cancellato il vero e proprio condono originariamente previsto dal DL 119/2018, al quale prudenzialmente non erano stati attribuiti effetti di gettito, e sostituito con la possibilità di regolarizzare passate irregolarità, infrazioni, inosservanze di obblighi o adempimenti di natura formale che non hanno avuto effetti sulla determinazione delle basi imponibili ai fini delle imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP e sui pagamenti dei tributi mediante il versamento di 200 euro per ogni periodo d'imposta nel quale esse si sono verificate (da suddividere in due rate: 31 maggio 2019 e 2 marzo 2020). Da tale misura è atteso un aumento di gettito di 0,7 miliardi nel 2019 e di 0,4 nel 2020 e una riduzione dello stesso di 0,1 miliardi nel 2021.

Il condono originariamente previsto e soppresso con l'emendamento prevedeva la possibilità di presentare una dichiarazione integrativa speciale per far emergere imponibili non dichiarati fino al 31 ottobre 2017 nel limite complessivo di 100.000 euro per periodo di imposta e comunque non oltre il 30 per cento di quanto già dichiarato. In particolare, si prevedeva che per ciascun anno di imposta sul maggiore imponibile fossero dovute in dieci rate semestrali (5 anni) senza sanzioni, interessi e altri oneri accessori, un'imposta sostitutiva del 20 per cento ai fini delle imposte sui redditi e relative addizionali, imposte sostitutive, IRAP e contributi previdenziali e l'IVA calcolata applicando l'aliquota media (ossia quella risultante dal rapporto tra IVA sulle operazioni imponibili e volume d'affari dichiarato) o, nell'impossibilità di calcolarla, quella ordinaria.

### 3.3 *Gli interventi per il pubblico impiego*

La legge di bilancio per il 2019 propone una serie di interventi in materia di pubblico impiego, alcuni dei quali nel solco di quanto disposto dalla manovra di finanza pubblica varata lo scorso anno. Nella maggioranza dei casi si tratta di misure volte ad autorizzare ingressi di personale anche in deroga rispetto ai vincoli sul *turnover* previsti dalla normativa vigente (o in ampliamento delle stesse dotazioni organiche), al fine di ripianare le carenze generate dalle misure di contenimento della spesa attuate a partire dal 2009 e, talvolta, per fare fronte a esigenze di carattere straordinario. Non mancano norme che dispongono l'assunzione di personale per alimentare strutture della PA riformate o create *ex novo* dalla stessa legge di bilancio o da altri interventi recenti, oltre a disposizioni relative alla contrattazione nazionale e decentrata in vari comparti del pubblico impiego.

I dati relativi al pubblico impiego pubblicati dall'Istat (a ottobre 2018) indicano che nel 2017 le unità di lavoro (ULA) si sono ridotte del 6,6 per cento rispetto al 2009 (-234.000 unità), la spesa per redditi da lavoro dipendente in termini nominali di quasi 7,5 miliardi, quella in termini reali di oltre 26<sup>64</sup>. I dati del Conto Annuale della Ragioneria generale dello Stato (RGS) (tab. 3.7), rilevati secondo criteri diversi e non ancora disponibili per il 2017, confermano che la tendenza descritta ha riguardato quasi tutti i comparti di contrattazione, ma con intensità diverse: gli Enti pubblici non economici (tra cui rientrano gli Enti di previdenza) hanno visto ridursi il loro personale di circa il 25 per cento dal 2009 al 2016; anche le Regioni a statuto ordinario (RSO) e le autonomie locali hanno subito un pesante ridimensionamento (-15,8 per cento), così come l'aggregato composto da Ministeri, Agenzie fiscali e Presidenza del Consiglio dei Ministri (-14,1 per cento).

Tra le misure di maggior rilievo rientra l'ampliamento del Fondo da destinare ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, in aggiunta alle facoltà di assunzione a legislazione vigente, ma nel rispetto delle dotazioni organiche attualmente previste (comma 298). Istituito dalla legge di bilancio per il 2017 con una dotazione di circa 45 milioni annui, il Fondo viene rifinanziato per 130,7 milioni nel 2019, per 328,4 milioni nel 2020 e per 433,9 milioni a decorrere dal 2021.

Contestualmente, a valere su tali risorse, la legge di bilancio autorizza assunzioni per diverse Amministrazioni dello Stato che, come richiesto dalla norma istitutiva del Fondo, evidenziano carenze di personale. Si tratta, nel complesso, di assunzioni nell'ordine delle 10.000 unità nel triennio (per lo più di personale di livello non dirigenziale), molte delle quali destinate al comparto Ministeri: oltre 3.000 presso il Ministero della Giustizia, oltre 1.000 unità sia al Ministero dei Beni e delle attività culturali che all'Ispettorato nazionale del lavoro, 775 presso il Ministero dell'Interno, 420 presso il Ministero dell'Ambiente,

---

<sup>64</sup> Depurando dagli effetti dell'inflazione misurata attraverso l'indice dei prezzi al consumo armonizzato (base 2015).

300 presso il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione Internazionale, circa 100 presso il Ministero dello Sviluppo economico e 50 presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti. Inoltre, il comma 301 riserva parte delle risorse del Fondo (circa 33 milioni nel 2019, oltre 95 a regime) a ulteriori assunzioni presso la Corte dei conti, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia, il Ministero del Lavoro, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca, l'Agenzia per l'Italia digitale (AGID), la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'INPS.

Le quantificazioni in relazione tecnica indicano che – dopo le modifiche introdotte durante l'iter parlamentare – tali assunzioni assorbono la quasi totalità dell'importo rifinanziato in ciascun anno.

**Tab. 3.7** – Personale delle Amministrazioni pubbliche al 31 dicembre di ciascun anno per comparto di contrattazione (persone)

	Consistenze di personale rilevate al 31/12 di ciascun anno dal Conto Annuale								Var. % 2009- 2016
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Scuola, università, Enti di ricerca e Afam	1.224.963	1.188.737	1.160.199	1.155.052	1.168.284	1.178.232	1.221.512	1.239.936	1,2
Servizio sanitario nazionale	734.137	728.900	717.628	705.559	702.510	698.023	690.882	690.024	-6,0
Corpi di polizia, Forze armate e Vigili del Fuoco	560.939	553.870	553.628	542.236	537.080	536.573	528.203	522.287	-6,9
Regioni e Autonomie locali	578.308	569.299	551.289	535.946	527.334	521.739	502.654	486.764	-15,8
Ministeri, Agenzie fiscali e PCM	238.768	232.439	226.187	220.582	218.226	214.114	207.973	205.061	-14,1
Enti pubblici non economici	56.975	55.361	52.433	51.312	48.985	46.617	43.724	42.795	-24,9
Magistratura, carriera diplomatica, prefettura e penitenziaria	13.276	12.939	12.808	12.916	12.968	13.102	12.719	12.791	-3,7
<b>Totale parziale</b>	<b>3.407.367</b>	<b>3.341.545</b>	<b>3.274.172</b>	<b>3.223.603</b>	<b>3.215.386</b>	<b>3.208.400</b>	<b>3.207.667</b>	<b>3.199.658</b>	<b>-6,1</b>
Regioni statuto speciale e Province autonome <sup>(1)</sup>	84.343	84.924	106.982	105.688	105.689	105.795	103.046	102.637	21,7
Enti ex art.60 c.3 e 70 c.4, AA. II. e altri enti lista S13 <sup>(2)</sup>	11.516	11.434	14.218	14.588	14.725	52.188	52.258	54.396	372,4
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.503.225</b>	<b>3.437.902</b>	<b>3.395.372</b>	<b>3.343.879</b>	<b>3.335.800</b>	<b>3.366.383</b>	<b>3.362.971</b>	<b>3.356.691</b>	<b>-4,2</b>

Fonte: Conto annuale della RGS e legge di bilancio per il 2019.

(1) Il valore positivo (e anomalo) del tasso di variazione 2009-2016 di questo aggregato è da ricondurre all'ingresso nella rilevazione del personale della Regione Sicilia (circa 20.000 dipendenti), avvenuto nel 2011. Il tasso di variazione 2011-16 è pari a -4,1 per cento. – (2) Il valore positivo (e anomalo) del tasso di variazione 2009-2016 di questo aggregato è da ricondurre all'ingresso nella rilevazione del personale appartenente agli altri Enti della lista S13 Istat (quasi 38.000 dipendenti), avvenuto nel 2014. Il tasso di variazione 2014-16 è pari a +4,2 per cento.

Dal punto di vista procedurale, la legge istitutiva prevede che le assunzioni a valere sul Fondo siano autorizzate con decreto del Ministro per la Pubblica amministrazione (di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze), "tenuto conto delle specifiche richieste volte a fronteggiare indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza e urgenza in relazione agli effettivi fabbisogni, nei limiti delle vacanze di organico". A questo, la legge di bilancio aggiunge che le procedure selettive relative a tali assunzioni siano svolte mediante concorsi pubblici unici (indipendentemente dalle amministrazioni di destinazione) gestiti dal Dipartimento della Funzione pubblica nell'ambito del Progetto di Riqualificazione delle Pubbliche Amministrazioni (RIPAM), fatte salve le particolari necessità relative al reclutamento di personale con competenze altamente specifiche o all'interno di alcune specifiche carriere. Ancora riguardo al processo di reclutamento del personale, il comma 362 interviene sulla prassi delle reiterate proroghe delle graduatorie di concorso, stabilendo che solo quelle più recenti (approvate dal 2014 in poi) siano ancora utilizzabili per procedere direttamente all'assunzione di personale idoneo, mentre vengono fatte decadere quelle approvate prima del 2010 e, per i soggetti inseriti in graduatorie pubblicate dal 2010 al 2013, viene previsto l'obbligo di frequenza obbligatoria di corsi di formazione e aggiornamento (organizzati dalle amministrazioni interessate) e di superamento di un esame-colloquio.

Un altro intervento sul pubblico impiego riguarda il completamento del percorso quinquennale di ripiano delle carenze di organico nelle Forze di Polizia, avviato con la legge di bilancio per il 2018. Le risorse stanziata dalla legge di bilancio ammontano complessivamente a circa 350 milioni nel triennio e a poco più di 360 milioni l'anno a regime (in parte recuperate attraverso la riduzione di altri capitoli di spesa) e sono destinate all'assunzione di quasi 6.500 unità di personale tra Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia Penitenziaria. Inoltre, si autorizza l'assunzione straordinaria di 1.500 Vigili del Fuoco nel prossimo biennio, con un onere pari a circa 20 milioni nel 2019 e quasi 65 milioni a regime. Si provvede anche all'ampliamento, a partire dalla fine del triennio, della dotazione organica del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, con maggiori spese pari a 4 milioni nel 2021 e a quasi 24 a regime. Sempre relativamente al personale del comparto difesa e sicurezza, si segnala il finanziamento (100 milioni annui a decorrere dal 2020) del Fondo istituito per fare fronte agli oneri derivanti dal processo di riordino delle carriere del personale delle Forze di Polizia e delle Forze Armate di cui al DL 113/2018 ("Decreto Sicurezza").

Per quanto riguarda il comparto scuola e università, a partire dal 2019 vengono stanziata risorse per l'ampliamento del tempo pieno nella scuola primaria (23 milioni nel 2019 e 77 milioni circa a decorrere dal 2021) corrispondenti a circa 2.000 posti di lavoro aggiuntivi (comma 729); si incrementano – rispettivamente di 400 e di 290 posti – l'organico dei licei musicali (per una spesa di quasi 5 milioni nel primo anno e di circa 22 a regime) e le facoltà di assunzione di personale educatore nelle istituzioni educative statali (circa 10 milioni annui a regime). Un intervento di una certa rilevanza riguarda poi l'assunzione di collaboratori scolastici. Il comma 760 dispone, infatti, che, a partire dal 2020, i servizi di pulizia e mantenimento del decoro delle istituzioni scolastiche siano

svolti esclusivamente da personale dipendente delle istituzioni stesse e appartenente al profilo di collaboratore scolastico. Di conseguenza, si provvede a finanziare l'assunzione del personale dipendente (a tempo indeterminato) delle imprese titolari dei contratti per la fornitura dei servizi. La relazione tecnica stima in circa 11.850 le unità di personale da assumere, per un onere lordo pari a 280 milioni annui (compensato dalla riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi e dagli oneri riflessi originati dalla norma).

Ulteriori 20 milioni nel 2019 (che diventano quasi 60 a partire dall'anno successivo) vengono destinati al Fondo per il finanziamento ordinario delle Università statali, per sostenere il piano straordinario di reclutamento di ricercatori universitari, garantendo risorse per l'assunzione di 1.000 ricercatori di tipo B (*senior*). Al contempo, viene azzerato il "Fondo per le cattedre universitarie del merito Giulio Natta", con un risparmio di 22 milioni nel 2019 e 70 a decorrere dall'anno successivo, in considerazione della mancata attuazione della norma a tre anni di distanza dalla sua entrata in vigore (legge di stabilità per il 2016). Si segnala anche la spesa di personale (circa 6,7 milioni annui, a regime) associata all'istituzione – in via sperimentale – della Scuola superiore meridionale presso l'Università degli studi di Napoli Federico II, sul modello della Scuola superiore normale di Pisa.

Sul fronte della spesa riconducibile al funzionamento del sistema sanitario, si dispone l'ampliamento della dotazione organica del Ministero della Salute e, contestualmente, si autorizza l'assunzione (anche in deroga rispetto alle facoltà dell'amministrazione a legislazione vigente) di circa 108 unità di personale non dirigenziale e di 210 unità di personale dirigenziale di II fascia (di cui 155 da reclutarsi tramite stabilizzazione di personale già incaricato per mansioni analoghe); agli oneri derivanti da tali norme si fa fronte in parte tramite le risorse del Fondo di cui sopra e in parte tramite la riduzione di altre voci di spesa. Inoltre, viene innalzato (di circa 900 unità l'anno) il numero di contratti di formazione specialistica per i medici<sup>65</sup>, per un onere complessivo pari a quasi 23 milioni nel 2019 e a 100 milioni di euro annui a decorrere dal 2023.

Come illustrato nel paragrafo 3.7, la legge di bilancio istituisce la Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici (in luogo della Centrale per la progettazione delle opere pubbliche inizialmente prevista dal DDL di bilancio), dotata di un organico massimo di 300 unità "con prevalenza di personale di profilo tecnico" (di cui 120 temporaneamente destinate alle stazioni uniche appaltanti provinciali) da reclutare tramite specifiche procedure selettive pubbliche, con il compito di affiancare le amministrazioni richiedenti nelle diverse fasi che conducono al varo di un'opera pubblica. Per accelerare la fase di avvio delle attività della struttura, essa potrà inizialmente reclutare 50 unità di personale già presenti nei ruoli della PA. La struttura verrà finanziata attraverso un trasferimento all'Agenzia del demanio di 25 milioni nel

---

<sup>65</sup> Peraltro, la legge di bilancio incrementa di circa 10 milioni a decorrere dal 2019 l'importo annuo delle disponibilità del Fondo sanitario nazionale vincolate all'attivazione di borse di studio per i corsi di formazione dei medici di medicina generale ("medici di famiglia"), al fine di contrastare la carenza di tali figure nell'ambito del sistema sanitario nazionale; si veda il paragrafo 3.5.

2019, 60 milioni nel 2020 e 80 milioni a decorrere dal 2021 (che solo in parte andranno a coprire gli oneri legati al personale). Peraltro, in tema di sostegno amministrativo alla realizzazione di investimenti pubblici, la legge di bilancio ha previsto, per le Regioni che attivino misure volte a rafforzare le funzioni di programmazione e realizzazione degli investimenti, la possibilità di procedere nel prossimo triennio all'assunzione a tempo determinato di 50 unità di personale non dirigenziale con profilo tecnico, con competenze relative alle procedure disciplinate dal Codice dei contratti pubblici. Tali assunzioni – in aggiunta rispetto alle ordinarie facoltà delle amministrazioni – dovranno tuttavia essere finanziate a valere su risorse già disponibili a legislazione vigente.

Ancora con riferimento al personale degli Enti territoriali, per dare attuazione alle competenze delle Regioni in materia di politiche attive del lavoro conseguenti all'introduzione del Reddito di cittadinanza (si veda il paragrafo 3.4), la legge di bilancio prevede l'assunzione, a partire dal 2019, di 4.000 unità complessive di personale da destinare ai Centri per l'impiego (con aumento della relativa dotazione organica), con un onere di circa 120 milioni per il 2019 e 160 milioni a decorrere dal 2020, da coprire attraverso le risorse stanziare sul fondo complessivamente destinato alla realizzazione del Reddito di cittadinanza. Inoltre, il comma 272 prevede la possibilità, per l'ANPAL e per gli Enti territoriali competenti, di stabilizzare il personale dei servizi per l'impiego anche in deroga ai limiti vigenti.

Si segnalano, inoltre, norme per l'assunzione di personale nel sistema della giustizia ordinaria (autorizzazioni ad assumere magistrati, nel 2019 tra i vincitori di concorso già banditi e dal 2020 al 2022 autorizzando procedure concorsuali per 200 posti l'anno) e amministrativa (20 referendari TAR, 12 Consiglieri di Stato e 26 unità di personale non dirigenziale) in aggiunta rispetto alle facoltà di assunzione vigenti, con l'obiettivo di velocizzare la definizione dei procedimenti giudiziari. Anche il personale della magistratura contabile viene incrementato di 27 unità e si dispone l'ampliamento delle piante organiche e la contestuale autorizzazione ad assumere personale amministrativo (85 unità di personale non dirigenziale e 6 dirigenti di II fascia) e togato (10 avvocati e 10 procuratori) presso l'Avvocatura dello Stato.

Altri interventi, di minore impatto finanziario, riguardano l'assunzione di piccoli contingenti di personale in enti appartenenti a diversi comparti della PA, così come la previsione di spesa di personale autorizzata in deroga rispetto alla legislazione vigente in ragione di situazioni emergenziali (principalmente legate al sisma del 2016).

Sul fronte delle risorse, è importante ricordare che il comma 399 reperisce circa 100 milioni (al netto degli effetti riflessi) sul 2019 disponendo che la Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri, gli Enti pubblici non economici e le Agenzie fiscali non possano procedere ad assunzioni a tempo indeterminato (a valere sulle rispettive *ordinarie* facoltà di assunzione relative al solo 2019) con decorrenza economica e giuridica

precedente al 15 novembre prossimo<sup>66</sup>. Per le università lo stesso vincolo opera fino al 1° dicembre 2019, fatta eccezione per gli inquadramenti “automatici” al ruolo di professore associato maturati per i ricercatori *senior*.

Complessivamente – in termini di indebitamento netto e non tenendo conto né degli effetti riflessi né delle riduzioni di voci della stessa natura disposte dalla stessa legge di bilancio – una stima preliminare indica in circa 360 milioni nel 2019, circa 1 miliardo nel 2020 e circa 1,35 miliardi nel 2021, il totale delle risorse che la legge di bilancio dedica ad assunzioni nelle Amministrazioni pubbliche. Gli effetti riflessi associati a tali misure coprono poco meno della metà delle maggiori spese, essendo pari a oltre 175 milioni nel 2019, a circa 503 nel 2020 e a quasi 660 milioni nel 2021.

È importante tenere presente che le misure nella legge di bilancio dovranno essere coordinate con le norme contenute nel cosiddetto DDL “Concretezza”, presentato dal Ministro per la Pubblica amministrazione e approvato dal Consiglio dei Ministri alla fine di ottobre<sup>67</sup>. Tale DDL prevede alcuni interventi di riorganizzazione e monitoraggio dell’attività della PA, con verosimili ricadute in materia di pubblico impiego. Si pensi per esempio all’istituzione del “Nucleo delle azioni concrete di miglioramento dell’efficienza amministrativa” e al compito di predisposizione di un “Piano triennale delle azioni concrete per l’efficienza delle amministrazioni pubbliche”, affidato al Dipartimento della Funzione pubblica. Inoltre, il DDL prefigura un ritorno al completo riutilizzo (per nuove assunzioni) delle risorse liberate dalle cessazioni intervenute nell’anno precedente, attualmente limitato al 25 per cento per Amministrazioni dello Stato e altri enti, Regioni ed Enti locali<sup>68</sup>. Va ricordato, però, che la normativa vigente già esentava dai vincoli al *turnover* la scuola e il comparto sicurezza (per un totale di circa 1,6 milioni di dipendenti), e concedeva un coefficiente di rimpiazzo più elevato (75 per cento) agli Enti territoriali (circa 500.000 dipendenti, senza considerare le autonomie speciali) che soddisfacessero dati criteri economico-finanziari. Peraltro, i dati disponibili suggeriscono che proprio in questi comparti del pubblico impiego si avranno la maggior parte delle cessazioni nel prossimo triennio.

Per quanto riguarda le retribuzioni nel pubblico impiego, la manovra contiene diverse misure relative sia alla contrattazione collettiva che al trattamento stipendiale del personale afferente ai singoli comparti o amministrazioni<sup>69</sup>. Due di esse sono di

---

<sup>66</sup> La lettera della norma sembrerebbe comunque consentire assunzioni con effetti economici e giuridici anteriori alla data indicata, purché esse siano autorizzate a valere sulle facoltà assunzionali relative ad anni precedenti o in deroga alle stesse facoltà assunzionali *ordinarie* del 2019, come ad esempio quelle che utilizzano le risorse del fondo rifinanziato dal comma 298 della legge di bilancio.

<sup>67</sup> Atto Senato n. 920, presentato in data 6 novembre 2018.

<sup>68</sup> Definito dalla legge di stabilità per il 2016. Tuttavia, i vincoli disposti da tale norma avevano effetti sul triennio 2016-18, dunque un ritorno al pieno *turnover* (100 per cento delle risorse cessate) a partire dal 2019 sembrerebbe già previsto, per la gran parte della PA, dalla legislazione vigente.

<sup>69</sup> Tra le seconde, a titolo esemplificativo, l’incremento del fondo risorse decentrate del personale contrattualizzato del Ministero dell’Interno, gli incentivi al personale dirigenziale delle forze di polizia, gli incrementi dei fondi per le retribuzioni di rischio e di posizione del Corpo dei Vigili del Fuoco o il Fondo per la produttività del personale dell’Agenzia delle entrate.

particolare rilievo. La prima riguarda ancora il comparto difesa e sicurezza e consiste nel finanziamento (100 milioni annui a decorrere dal 2020, pari a 51,5 milioni annui al netto degli effetti riflessi) del Fondo istituito per fare fronte agli oneri derivanti dal processo di riordino delle carriere del personale delle Forze di Polizia e delle Forze Armate di cui al Decreto Sicurezza.

La seconda riguarda il rinnovo dei contratti del pubblico impiego per il triennio 2019-2021. La legge di bilancio quantifica in 1,1 miliardi per il 2019, 1,42 per il 2020 e 1,77 a decorrere dal 2021 l'importo complessivo massimo destinato a tale finalità. L'impatto sull'indebitamento netto, tuttavia, è sensibilmente più contenuto in ragione delle maggiori entrate tributarie e contributive determinate dall'aumento delle retribuzioni (315 milioni nel 2019, 449 nel 2020 e quasi 620 a decorrere dal 2021) e delle risorse già stanziata a legislazione vigente (450 milioni per il 2019 e 500 a decorrere dal 2020), per la quasi totalità destinate a coprire le indennità di vacanza contrattuale definite nei CCNL (e da riassorbirsi al rinnovo dei contratti). Gli importi complessivi corrispondono a un incremento, medio tra i comparti, delle retribuzioni del settore Stato pari all'1,95 per cento nel 2021 rispetto al 2018, anno conclusivo della precedente finestra contrattuale, a fronte di un aumento del 3,48 per cento concluso nella tornata contrattuale relativa al triennio 2016-18.

Come di consueto, gli importi citati non considerano il rinnovo dei contratti dei dipendenti di amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, nonché di docenti e ricercatori universitari, i cui oneri restano a carico dei rispettivi bilanci. Si ricorda che la spesa per redditi da lavoro dipendente associata a tali istituzioni incide per circa la metà su quella dell'intera PA.

### **3.4 Le misure per le famiglie e per il contrasto alla povertà**

La manovra di bilancio destina alle famiglie e al contrasto della povertà 9,1 miliardi nel 2019, 14,5 nel 2020 e circa 14 dal 2021. A eccezione di una piccola parte di queste risorse (0,6 miliardi nel 2019 e 0,2 nel 2020) destinata al rifinanziamento dei fondi per le politiche sociali, la famiglia, le non autosufficienze e per l'assistenza agli alunni disabili, il resto è stanziato in due Fondi in attesa della definizione delle misure specifiche: il Fondo per il reddito di cittadinanza e il Fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione dei giovani" (da ora "Fondo per la revisione del sistema pensionistico").

Nel Fondo per il reddito di cittadinanza viene stanziata una dotazione di 7,1 miliardi per il 2019, 8,1 per il 2020 e 8,3 dal 2021 da destinare al finanziamento "di misure contro la povertà, la disuguaglianza e l'esclusione sociale, a garanzia del diritto al lavoro, della libera scelta del lavoro, nonché il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione, alla cultura". A costituire tale dotazione finanziaria concorrono le risorse attualmente nel Fondo povertà destinate al finanziamento del beneficio economico previsto nell'ambito del Reddito di inclusione (REI) (circa 2,2 miliardi nel 2019 e nel 2020 e 2,1 dal 2021)<sup>70</sup>, che continuerà a essere erogato fino all'introduzione effettiva del reddito di cittadinanza. Il maggiore finanziamento risulta dunque pari a 4,9 miliardi per il 2019, 5,9 per il 2020 e 6,2 per il 2021. Di questi, importi pari a un miliardo nel 2019 e nel 2020 verranno utilizzati per rafforzare i centri per l'impiego e ulteriori 10 milioni nel 2019 sono attribuiti all'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL Servizi Spa). Infine, sempre nell'ambito di queste risorse, dal 2019 le Regioni sono autorizzate ad assumere fino a 4.000 unità di personale da destinare ai centri per l'impiego (0,1 miliardi nel 2019 e 0,2 dal 2020).

Al Fondo per la revisione del sistema pensionistico è assegnata una dotazione di 4 miliardi nel 2019, 8,3 nel 2020, 8,7 nel 2021, 8,2 nel 2022 e 7 miliardi a decorrere dal 2023. Esso sarà finalizzato all'introduzione di ulteriori modalità di pensionamento anticipato e di misure per incentivare l'assunzione di lavoratori (la cosiddetta "quota 100"<sup>71</sup>, il blocco/rallentamento della progressione dei requisiti per il pensionamento anticipato e per il pensionamento per precocità lavorativa<sup>72</sup>, il rinnovo della cosiddetta "opzione donna" e dell'"Ape sociale"). Una valutazione puntuale dell'adeguatezza delle risorse nel Fondo rispetto agli obiettivi di modifica del sistema pensionistico sarà possibile solo quando saranno rese note le misure attuative. È auspicabile che nel

<sup>70</sup> I finanziamenti per il rafforzamento degli interventi e servizi sociali territoriali invece non sono stati soppressi.

<sup>71</sup> Con almeno 62 anni di età e 38 di anzianità contributiva e applicazione di specifiche finestre per il pagamento della prima pensione.

<sup>72</sup> In assenza di modifiche, a decorrere dal 2019 il requisito di anzianità per il pensionamento anticipato e di precocità (come anche il requisito di età per il pensionamento di vecchiaia) aumenterebbe di 5 mesi come effetto dell'aggancio alla progressione della vita attesa.

disegno di queste misure sia garantita l'equivalenza attuariale dei trattamenti per preservare la sostenibilità nel lungo termine del sistema pensionistico e pertanto delle finanze pubbliche.

In entrambi i casi la legge di bilancio rinvia a successivi provvedimenti normativi per il dettaglio delle misure che dovranno essere finanziate con le dotazioni di questi Fondi, che quindi costituiscono il limite di spesa. Tuttavia, è previsto un collegamento tra i due Fondi: fermo restando l'ammontare complessivo annuo delle risorse stanziare in ciascuno di essi, eventuali risparmi derivanti dai provvedimenti attuativi delle finalità di un fondo potranno essere utilizzati a compensazione degli eventuali maggiori oneri derivanti dai provvedimenti attuativi delle misure afferenti l'altro fondo, mediante ridefinizione contestuale degli specifici limiti di spesa. Le eventuali economie di spesa non utilizzate per la compensazione possono riconfluire nei fondi.

Per un'analisi dettagliata del contenuto delle misure, del relativo impatto finanziario sui conti pubblici, nonché degli effetti di redistribuzione del reddito si rinvia a prossime pubblicazioni dell'UPB successive alla emanazione del decreto legge che le introduce.

*Altre misure in materia pensionistica.* – In materia pensionistica la legge di bilancio modifica le regole di indicizzazione delle pensioni al costo della vita<sup>73</sup>. In assenza di intervento, dal 1° gennaio 2019 sarebbe ritornato in vigore lo schema a tre scaglioni<sup>74</sup> (tab. 3.8, seconda riga), temporaneamente sostituito, sino al 2018, dallo schema a cinque scaglioni<sup>75</sup> (prima riga). La nuova indicizzazione è più favorevole per gli importi pensionistici fino a 4 volte il trattamento minimo dell'INPS<sup>76</sup>, mentre diviene penalizzante per quelli più alti: di 13 punti percentuali per le pensioni tra 4 e 5 volte il trattamento minimo a 35 punti per quelle superiori a 9 volte il trattamento minimo.

Con l'ausilio dei dati del casellario dei pensionati e ipotizzando una inflazione in linea con il deflatore dei consumi riportato nella NADEF 2018, la relazione tecnica stima un risparmio di spesa crescente nel tempo, da poco più di 0,4 miliardi nel 2019 a oltre 2 miliardi nel 2021 e poi gradualmente in riduzione sino a circa 1,9 miliardi nel 2028. Al netto dell'effetto fiscale<sup>77</sup>, tali risparmi andrebbero da poco più di 0,25 miliardi nel 2019 a oltre 1,2 miliardi nel 2021, per poi gradualmente ridursi sino a circa 1,1 miliardi nel 2028.

---

<sup>73</sup> Per un riepilogo della normativa sull'indicizzazione si veda anche Ufficio parlamentare di bilancio (2015), "La rivalutazione delle pensioni dopo il decreto legge 65/2015: effetti redistributivi e di finanza pubblica", Focus tematico n. 4, giugno.

<sup>74</sup> L. 388/2000, articolo 69, comma 1.

<sup>75</sup> Combinato disposto di L. 147/2013, articolo 1, comma 483 (legge di stabilità per il 2014) e di L. 208/2015, articolo 1, comma 286 (legge di stabilità per il 2016).

<sup>76</sup> Il trattamento minimo INPS per il 2018 è pari a 6.596,46 euro annui (507,42 euro mensili).

<sup>77</sup> Si considera un'aliquota marginale media pari al 39 per cento su tutto l'orizzonte di tempo considerato.

**Tab. 3.8** – Indicizzazioni dei trattamenti pensionistici

	Valore della pensione rispetto al trattamento minimo INPS						
	Fino a 3	Tra 3 e 4	Tra 4 e 5	Tra 5 e 6	Tra 6 e 8	Tra 8 e 9	Oltre 9
Schema vigente fino al 31/12/2018	100%	95%	75%	50%	45%		
Schema dal 2019 senza LB per il 2019	100%	90%		75%			
Schema 2019-2021 con LB per il 2019	100%	97%	77%	52%	47%	45%	40%

Come ulteriore intervento a contenimento della spesa pensionistica la legge di bilancio ha introdotto per il quinquennio 2019-2023 un contributo di solidarietà a carico dei trattamenti pensionistici diretti che, complessivamente considerati in capo al pensionato percettore, superano la soglia di 100.000 euro lordi annui. Dal contributo di solidarietà sono escluse le pensioni interamente liquidate con il sistema di calcolo contributivo e quelle di invalidità. La misura del contributo è definita secondo cinque fasce di importo del reddito pensionistico: dal 15 per cento sulla fascia compresa tra 100.000 e 130.000 euro a 40 per cento applicabile al di sopra dei 500.000 euro. Dopo l'applicazione del contributo di solidarietà, l'importo complessivo dei trattamenti pensionistici non può essere comunque inferiore a 100.000 euro lordi su base annua.

Con l'ausilio dei dati di fonte INPS sulla composizione per importo e per regime di liquidazione delle pensioni in pagamento, e ipotizzando un numero di nuovi trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro pari a 1.600 all'anno, la relazione tecnica stima un risparmio di spesa crescente nel tempo, da poco meno di 0,1 miliardi nel 2019 a quasi 0,2 nel 2023. Al netto dell'effetto fiscale<sup>78</sup>, tali risparmi andrebbero da circa 76 milioni nel 2019 a quasi 90 nel 2023.

Infine viene prevista, per un periodo massimo di cinque anni, l'introduzione di un'imposta sostitutiva con aliquota del 7 per cento sui redditi delle persone fisiche titolari di redditi da pensione di fonte estera che trasferiscono la propria residenza fiscale nel Mezzogiorno.

<sup>78</sup> Si considera un'aliquota marginale media pari al 45 per cento su tutto l'orizzonte di tempo considerato.

### 3.5 Gli interventi sulla sanità

La legge di bilancio per il 2019 sostanzialmente conferma il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) per il 2019, indicandolo in 114,439 miliardi<sup>79</sup> (contro 113,405 nel 2018), comprensivi della riduzione di 604 milioni attuata per compensare il mancato contributo al risanamento della finanza pubblica da parte delle Regioni a Statuto speciale (richiesto dalla legge di stabilità per il 2016). Inoltre, viene per la prima volta stabilito il finanziamento per il 2020 e il 2021, posto pari a quello del 2019 incrementato, rispettivamente, di 2 e di 3,5 miliardi. La relazione tecnica non si sofferma sull'impatto di queste disposizioni sulla finanza pubblica, tuttavia dal prospetto di riepilogo degli effetti finanziari emerge che da ciò deriveranno riduzioni della spesa sanitaria rispetto al tendenziale di circa 170 milioni nel 2020 e di 1 miliardo nel 2021. La legge di bilancio e il DL 119/2018 prevedono inoltre alcuni altri interventi di segno opposto, sulla spesa corrente e in conto capitale allocata alla sanità, per circa 100 milioni nel 2019 e nel 2020 e 300 nel 2021 (tab. 3.9, che riporta le misure con impatto più significativo sul bilancio).

Complessivamente, partendo dalla stima tendenziale della spesa sanitaria contenuta nella NADEF, tenendo conto degli effetti della legge di bilancio e utilizzando il PIL programmatico aggiornato, la spesa sanitaria corrente diminuirebbe dal 6,6 per cento del prodotto del 2018 al 6,3 nel 2021. Si confermano quindi politiche allocative che implicano una perdita di terreno del comparto sanitario rispetto alla crescita del prodotto nominale.

**Tab. 3.9** – Sanità: finanziamento, spesa e manovra  
(milioni di euro)

	2018	2019	2020	2021
Fabbisogno sanitario nazionale <i>standard</i> (concorso Stato)	113.405	114.439	116.439	117.939
Spesa sanitaria corrente DEF	115.818	116.382	118.572	120.894
Variazione previsione tendenziale da DEF a NADEF	513	857	880	909
Spesa sanitaria corrente NADEF	116.331	117.239	119.452	121.803
Riduzione finanziamento rispetto a tendenziale			-175	-1.000
Formazione medici di medicina generale		10	10	10
Contratti formazione specialistica (netto oneri riflessi)		12	23	35
Spesa programmatica corrente <sup>(1)</sup>	116.331	117.261	119.310	120.848
Sistemi di prenotazione elettronica per riduzione tempi di attesa <sup>(2)</sup>		75	75	150
Edilizia sanitaria <sup>(3)</sup>				100
<b>Manovra complessiva (compresi investimenti)<sup>(1)</sup></b>		<b>97</b>	<b>-67</b>	<b>-705</b>

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati alla legge di bilancio per il 2019 e al DL 119/2018.

(1) La tabella non comprende gli interventi di minore impatto finanziario e le spese per assunzioni presso il Ministero della salute. – (2) Il finanziamento delle liste di attesa è indicato tra le spese in conto capitale. –

(3) Nella tabella 2.4 questo importo è compreso tra gli investimenti.

<sup>79</sup> Il finanziamento già fissato è stato incrementato di 4 milioni, volti a rafforzare gli *screening* neonatali.

Affinché le Regioni possano accedere alle maggiori risorse per il finanziamento del SSN concesse per il biennio 2020-21 rispetto al 2019, la legge di bilancio richiede che, entro il prossimo mese di marzo, venga stipulato in Conferenza Stato-Regioni un nuovo Patto per la salute<sup>80</sup>.

La scadenza per la sottoscrizione dell'intesa è stata fatta slittare di due mesi rispetto al DDL di bilancio con un emendamento che ha recepito l'accordo Governo-Regioni in materia di sanità del 1° dicembre scorso, svincolando anche la concessione delle risorse addizionali del 2019 dal raggiungimento dell'accordo. Le modifiche, concordate con le Regioni, sono volte a evitare di provocare ulteriori problemi di liquidità nella gestione dei servizi sanitari regionali, data la molteplicità dei temi messi sul tappeto e la brevità del tempo inizialmente fissato per la definizione congiunta degli interventi da parte di Stato e Regioni. Sempre a seguito dell'accordo, alcune quote del finanziamento del SSN precedentemente vincolate confluiscono nella quota indistinta (assistenza sanitaria agli stranieri non iscritti al SSN per circa 31 milioni e riqualificazione dell'assistenza sanitaria e dell'attività libero-professionale nella misura massima di circa 41 milioni). Gli interventi finanziati con queste somme sembrano ora sottoposti a un regime di minore tutela, tuttavia le Regioni godono di una maggiore elasticità nell'utilizzo dei fondi, che potevano restare in parte inutilizzati.

Il nuovo Patto per la salute dovrà contenere misure di programmazione e miglioramento della qualità delle cure e dei servizi e di accrescimento dell'efficienza.

In particolare, sono indicate le principali questioni da affrontare, che peraltro coprono un campo piuttosto ampio: 1) la revisione delle compartecipazioni alla spesa nella direzione di una maggiore equità di accesso; 2) il rispetto degli obblighi di programmazione a livello nazionale e regionale, nell'ambito della riorganizzazione delle reti di offerta ospedaliera e territoriale, con particolare attenzione alla questione della cronicità e alle liste di attesa; 3) la valutazione dei fabbisogni di personale, considerandone le conseguenze sia sulla formazione, sia sulle esigenze di assunzione, e prevedendo la revisione del parametro di riferimento per gli standard di personale; 4) la realizzazione del sistema di interconnessione dei sistemi informativi, attraverso interventi sulle infrastrutture e sui modelli organizzativi, tenendo conto della presenza del Sistema tessera sanitaria e del fascicolo sanitario elettronico, per tracciare i percorsi dei pazienti attraverso i servizi sanitari; 5) la promozione della ricerca; 6) il rafforzamento dell'efficienza e dell'appropriatezza nell'uso dei fattori produttivi pubblici e la programmazione ordinata del ricorso agli erogatori accreditati (da sottoporre preventivamente a controllo degli esiti e valutazione attraverso indicatori), eventualmente aggiornando il relativo tetto di spesa; 7) la valutazione del fabbisogno di interventi infrastrutturali volti all'ammodernamento tecnologico.

La scansione temporale nella concessione di risorse aggiuntive nel triennio 2019-2021 rispetto a quelle del 2018 rende comunque difficile affrontare simultaneamente le questioni aperte più urgenti del SSN, che in gran parte rientrano tra i contenuti del nuovo Patto per la salute 2019-2021; sarà quindi una necessità per le Regioni identificare le priorità di intervento. Tra queste vi sono: il finanziamento dei nuovi livelli essenziali di assistenza (LEA), che seppure introdotti nel gennaio 2017 non sono ancora pienamente garantiti per motivi sostanzialmente legati alla necessità di maggiori risorse<sup>81</sup>; la fornitura dei farmaci innovativi<sup>82</sup>; il finanziamento del contratto 2016-18

<sup>80</sup> Il più recente Patto per la salute è stato quello relativo al periodo 2014-16.

<sup>81</sup> Il DPCM del 12 gennaio 2017 per la definizione e aggiornamento dei LEA subordinava l'entrata in vigore delle disposizioni relative all'assistenza specialistica ambulatoriale e a quella protesica alla pubblicazione

(quello dei medici non è stato ancora firmato) e di quello del triennio 2019-2021 (si veda il paragrafo 3.3), nonché delle convenzioni, i cui oneri restano a carico delle Regioni; le carenze di personale<sup>83</sup>, che richiedono si affronti, oltre all'aspetto delle risorse, quello della formazione, il problema dei vincoli alle assunzioni e quello della corretta valutazione dei fabbisogni. Con riguardo al personale, si devono considerare anche le conseguenze dell'introduzione di meccanismi più favorevoli per il pensionamento, preannunciati con l'introduzione nella legge di bilancio del Fondo per la revisione del sistema pensionistico.

L'accelerazione delle uscite per pensionamento rispetto a quelle già previste farebbe emergere ancora più drammaticamente l'insufficienza delle risorse umane per il SSN. La contestuale riduzione dei costi del personale potrebbe lasciare però spazio per nuovi reclutamenti, anche in numero superiore alle cessazioni, dal momento che i neo-assunti ricevono mediamente una retribuzione più leggera rispetto ai dipendenti che sostituiscono, anche a parità di qualifica (questo effetto potrebbe essere solo in parte ridimensionato dal progredire delle carriere consentito dal pensionamento). Potrebbe rimanere peraltro disallineata la tempistica dell'uscita anticipata (che dipenderebbe però dal disegno delle nuove misure di anticipazione del pensionamento) rispetto ai tempi di realizzazione delle assunzioni e alla capacità del sistema di formazione di facilitare l'assorbimento delle nuove unità nel funzionamento ordinario delle strutture. Se da un lato un ringiovanimento del personale appare auspicabile<sup>84</sup>, dall'altro sostituzioni troppo rapide potrebbero implicare la perdita di un patrimonio di conoscenza ed esperienza importante.

Sono state comunque introdotte in materia nella legge di bilancio, anche attraverso gli emendamenti, diverse disposizioni (si veda anche il paragrafo 3.3), di effetto finanziario comunque limitato o nullo.

L'incremento delle borse di studio per i medici di medicina generale (con un finanziamento di 10 milioni che si aggiunge ai 38,7 già disponibili) e quello dei contratti di formazione specialistica (secondo la Relazione tecnica sarà possibile finanziare 900 ulteriori borse di studio per la formazione specialistica) sono volti a superare le strozzature presenti nel percorso di formazione. Altre norme appaiono come soluzioni di emergenza alle carenze di personale: viene consentito ai medici in formazione specialistica, se iscritti all'ultimo anno di corso, di partecipare ai concorsi per la dirigenza del ruolo sanitario (l'assunzione dei vincitori, iscritti in una graduatoria separata, resta subordinata al conseguimento del titolo di specializzazione e all'esaurimento della graduatoria dei medici che hanno già la specializzazione alla scadenza del bando); viene estesa ai titolari di borse di studio per almeno tre anni negli ultimi cinque la possibilità di essere assunti a tempo determinato presso gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblici e l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale (IZS); sono allargati i requisiti per operare presso le reti delle cure palliative con riferimento ai medici già in servizio con almeno tre anni di esperienza in questo campo; è prevista la possibilità, per coloro che hanno svolto alcune professioni sanitarie

---

delle relative tariffe massime, che non sono ancora state determinate (si veda l'Audizione del 2 agosto 2018 del Ministro Grillo sulle linee programmatiche del Ministero della Salute presso le Commissioni congiunte 12<sup>a</sup> del Senato e XII della Camera).

<sup>82</sup> Ad agosto 2018 erano stati già spesi quasi 850 milioni, rispetto a una disponibilità di un miliardo annuo nei due fondi (che nel 2017 non erano stati completamente utilizzati). Va ricordato che di recente sono stati autorizzati nuovi farmaci oncologici.

<sup>83</sup> Anche rispetto alla necessità di rispettare le direttive europee sull'orario di lavoro.

<sup>84</sup> Tra l'altro nel personale anziano sono più diffusi fenomeni quali i permessi da legge 104 e le limitazioni lavorative certificate, che rendono più difficile organizzare i turni e rispettare per tutti le normative sull'orario di lavoro.

per almeno 36 mesi negli ultimi 10 anni, di continuare a farlo anche se non hanno titolo per iscriversi agli albi professionali (istituiti ormai per tutte le professioni sanitarie a seguito della L. 3/2018), purché si iscrivano in appositi elenchi speciali a esaurimento presso i nuovi Ordini<sup>85</sup>; viene consentito al Ministero della Salute di effettuare nuove assunzioni (e stabilizzazioni) in deroga alle vigenti facoltà assunzionali e con procedure semplificate.

Sempre con riferimento al personale, è stato stabilito che l'indennità di esclusività dei dirigenti medici, veterinari e sanitari verrà inclusa nel monte salari, anche se a partire dal triennio di contrattazione 2019-2021. Si tratta di una richiesta avanzata da tempo dalla categoria e di uno dei punti più controversi che hanno ostacolato la chiusura del contratto 2016-18 (cui comunque non si applica), per i costi che avrebbe comportato. Tuttavia gli oneri resteranno a carico del SSN.

Molte disposizioni sulla *governance* farmaceutica sono state introdotte in sede parlamentare nei provvedimenti che compongono la manovra di finanza pubblica. In particolare, si è intervenuti per tentare di facilitare l'applicazione del meccanismo di *pay-back*<sup>86</sup>.

Con la legge di bilancio dello scorso anno si era cercato di superare i contenziosi aperti dalle aziende farmaceutiche sui rimborsi attraverso accordi transattivi tra le stesse aziende e l'AIFA relativi agli anni 2013-15. La relazione tecnica stimava in 930 milioni il *pay-back* complessivo riferito al triennio, ricalcolato tenendo conto di tali accordi. Tuttavia, l'importo complessivo degli accordi firmati dall'AIFA è stato pari a 373 milioni, versati al Fondo per il *pay-back* 2013-2014-2015 (istituito presso il MEF) e ancora non trasferiti alle Regioni<sup>87</sup>. Con la conversione in legge del DL 119/2018 si è stabilito che gli accordi transattivi hanno validità, per la parte pubblica, con la sola sottoscrizione dell'AIFA. In questo modo viene snellita la procedura e le Regioni potrebbero finalmente ricevere le risorse pagate dalle aziende a seguito degli accordi.

Altre disposizioni, introdotte nella legge di Bilancio, hanno mirato a semplificare, per il futuro, il funzionamento del meccanismo di *pay-back* relativo alla spesa per acquisti diretti da parte delle aziende sanitarie, cercando di agevolare la stima dello sfioramento dei tetti e della misura dei rimborsi, che in passato ha dato luogo a incertezze e problemi di trasparenza (la Relazione tecnica non attribuisce effetti a queste norme). Innanzitutto il tetto per gli acquisti diretti di farmaci è stato ridotto al 6,69 per cento del finanziamento del SSN (dal 6,71), in quanto è stata enucleata la parte di acquisti diretti di gas medicinali, per i quali è stato indicato un nuovo tetto dello 0,2 per cento. Inoltre il ripiano dell'eccedenza del tetto (calcolato senza includere nella spesa i vaccini e i farmaci innovativi), verrà effettuato dalle aziende in proporzione alle quote di mercato, invece che in base all'assegnazione di budget aziendali. Quanto ai farmaci innovativi, l'eventuale sfioramento dei relativi fondi (che vengono spostati dal bilancio del Ministero della Salute a quello del MEF nell'ambito del finanziamento del fabbisogno standard del SSN cui concorre lo Stato) è ripianato dalle aziende titolari di questi farmaci, sempre in proporzione alla

<sup>85</sup> Contestualmente vengono resi equipollenti al diploma universitario alcuni corsi regionali o di formazione specifica conseguiti entro il 2005, mentre si vieta di attivarne di nuovi nel campo delle professioni sanitarie.

<sup>86</sup> La *governance* del settore farmaceutico prevede che una parte dello sfioramento del tetto di spesa sia rimborsato dalle aziende (*pay-back*). Un comma della legge di bilancio mira inoltre a rendere attivo il meccanismo di *pay-back* sui dispositivi medici previsto dal DL 78/2015 ma in seguito non applicato, attraverso l'utilizzo dei dati della fatturazione elettronica. Secondo la relazione tecnica l'eccedenza rispetto al tetto è stata superiore a un miliardo.

<sup>87</sup> Si ricorda che la validità degli accordi era subordinata al versamento, da parte delle aziende, delle quote relative al *pay-back* per il 2016. Questo vincolo, volto a scoraggiare l'apertura di nuovi contenziosi anche sull'anno 2016, ha comunque limitato la possibilità di chiudere accordi per gli anni precedenti.

quota di mercato. Per migliorare il monitoraggio della spesa da parte dell'AIFA si è poi stabilito che questa rilevi il fatturato di ogni azienda<sup>88</sup> utilizzando i dati delle fatture elettroniche dell'anno di riferimento (in via cautelativa quelli raccolti dal Nuovo sistema informativo sanitario fino alla fine del 2021<sup>89</sup>), e determini le quote di mercato di ciascuna azienda. La Relazione tecnica fa notare che in precedenza una ragione di contenzioso era costituita dal fatto di aver posto l'onere dei farmaci innovativi e di un'ampia gamma di medicinali orfani a carico delle aziende che non li producevano e che ora questo meccanismo è stato in parte superato.

Resta fissata al 50 per cento la quota di ripiano a carico delle aziende farmaceutiche (con il rimanente 50 per cento sempre a carico delle Regioni, in proporzione agli sforamenti). Le aziende pagano direttamente alle Regioni in base alle comunicazioni dell'AIFA, che effettua il riparto tra le Regioni in base al criterio pro capite. Infine sono stati introdotti alcuni meccanismi volti a garantire gli effetti di bilancio del *pay-back* anche in caso di mancato versamento da parte delle aziende. In primo luogo è consentita la compensazione del credito delle Regioni (attraverso le strutture del SSN) con i debiti per acquisti diretti dei medesimi enti. In secondo luogo si stabilisce che l'incremento del tetto di spesa farmaceutica, calcolato in percentuale del finanziamento, legato all'aumento di quest'ultimo previsto per il triennio 2019-2021 rispetto al 2018, sia subordinato al ripiano di quanto dovuto per gli anni passati (2013-17) entro il 15 febbraio 2019, e non venga realizzato fino al recupero integrale delle somme.

Infine, nei giorni scorsi è stato raggiunto un accordo sul *pay-back* tra Regioni e Farmindustria che potrebbe sbloccare i pagamenti per il passato, sebbene con una riduzione rispetto a quanto determinato dall'Aifa, e promuovere ulteriori revisioni della *governance* per il futuro. Tuttavia, tale accordo dovrebbe trovare attuazione attraverso futuri provvedimenti normativi.

Con riguardo alla spesa farmaceutica<sup>90</sup> si deve ricordare che si è stabilito di rivedere le modalità di negoziazione tra AIFA e aziende del prezzo dei farmaci a carico del SSN attraverso un decreto del Ministero della Salute, di concerto con il MEF, sentita la Conferenza Stato-Regioni. Inoltre l'AIFA può riconsiderare le condizioni di accordi in essere prima della scadenza, riavviando la negoziazione, nel caso in cui intervengano nel frattempo previsioni di un maggiore utilizzo del prodotto o di un costo della terapia sfavorevole rispetto ad altre alternative disponibili in prontuario.

È stata inoltre introdotta una normativa più rigida sulla pubblicità sanitaria (comunicazioni delle strutture private e degli iscritti agli albi degli Ordini delle professioni sanitarie, comprese le società che operano nel settore odontoiatrico), mirandola alle informazioni utili a garantire la sicurezza dei trattamenti sanitari ed

---

<sup>88</sup> Vengono considerati i farmaci di classe A (rimborsati dal SSN) e H (erogati a carico del SSN), tranne i vaccini, quelli innovativi o oncologici innovativi (fino a esaurimento dei relativi Fondi) e i farmaci orfani inseriti nell'apposito registro dell'Unione Europea. Questo criterio è più restrittivo di quello precedentemente in vigore, che escludeva dal ripiano anche i medicinali orfani dell'elenco nazionale (elenco AIFA). La spesa per acquisti diretti di gas medicinali viene contabilizzata separatamente. Inoltre il fatturato è considerato per ciascuna azienda con una deduzione fino a 3 milioni di euro e al netto di alcune altre voci di rimborso e restituzione da parte delle aziende previste nell'ambito della complessa regolazione del settore farmaceutico.

<sup>89</sup> Si tratta di un flusso alimentato dai grossisti e dalle case farmaceutiche; i dati sono riscontrati mensilmente e validati telematicamente dalle aziende farmaceutiche e possono essere usati per un periodo transitorio per verificare, ed eventualmente integrare, i dati della fattura elettronica.

<sup>90</sup> Viene anche ridotta da 300.000 a 150.000 euro la soglia di fatturato che consente alle farmacie di avere diritto alle agevolazioni sugli sconti al SSN e viene stabilita, in questo caso, l'esenzione totale da questi sconti (quello in base al prezzo e quello ulteriore del 2,25 per cento). La definizione di fatturato è rivista (fatte salve le determinazioni già assunte dalle Regioni).

escludendo invece elementi a carattere promozionale o suggestivo. Questa norma sembra poter favorire il rafforzamento dell'appropriatezza dei trattamenti a carico dei cittadini, ma anche a carico del SSN, in particolare nel caso di strutture convenzionate.

Quanto al cosiddetto *super-ticket*, ovvero la compartecipazione fissa di 10 euro per ricetta sull'assistenza specialistica ambulatoriale<sup>91</sup>, è stata allargata la possibilità, per le Regioni, di sostituire tale misura con altre di pari impatto sugli equilibri economico-finanziari e sull'appropriatezza delle prestazioni.

È stato poi attribuito all'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) il compito di mettere a punto un meccanismo di analisi e monitoraggio complessivo delle *performances* delle aziende sanitarie, comprensivo di un meccanismo di allerta sugli scostamenti relativi agli aspetti economico-finanziari, organizzativi, di efficacia clinica, di equità e trasparenza, come peraltro previsto dal Patto per la salute 2014-16.

In sede di conversione in legge del DL 119/2018 è stata poi modificata la normativa sul commissariamento *ad acta* delle Regioni in piano di rientro.

Tale normativa è stata rivista più volte, alla ricerca di un delicato bilanciamento tra le esigenze di garanzia dei livelli di assistenza e degli equilibri finanziari, da un lato, e il rispetto dell'autonomia legislativa concorrente delle Regioni, dall'altro. In particolare, la modifica apportata al DL originario estende l'incompatibilità della nomina a commissario *ad acta* con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento<sup>92</sup> – compreso l'incarico di Presidente della Regione – a un caso che era stato escluso<sup>93</sup>. Si tratta della circostanza in cui la Regione soggetta a piano di rientro, non adempiente rispetto al piano stesso – e pertanto diffidata dal Presidente del Consiglio dei Ministri ad adottare entro quindici giorni gli atti volti a garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti nel Piano – non adempia alla diffida oppure realizzi azioni che sono valutate non idonee o insufficienti dal Tavolo di verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza. Sono stati rivisti anche i requisiti del commissario *ad acta*: se in precedenza dal curriculum dovevano emergere qualificate e comprovate professionalità ed esperienza di gestione sanitaria anche in base ai risultati in precedenza conseguiti, ora si precisa che deve trattarsi di un'esperienza specifica, ovvero concretizzatasi nello svolgimento di incarichi di amministrazione o direzione di strutture, pubbliche o private, aventi attinenza con quella sanitaria o di particolare complessità, anche sotto il profilo della prevenzione della corruzione e della tutela della legalità. Il DL 119 riguarda anche gli incarichi commissariali in atto e dispone che il Consiglio dei Ministri provveda alle nuove nomine, in caso di incompatibilità, entro novanta giorni. Obiettivo del provvedimento è l'attribuzione dei poteri sostitutivi sempre a un soggetto diverso da quello che ha la responsabilità ultima dei problemi e delle carenze che hanno portato al commissariamento; l'aspetto controverso è invece riscontrabile nel rischio di esasperare la contraddizione insita in un

---

<sup>91</sup> Si ricorda che la legge di bilancio per il 2018 ha istituito un fondo di 60 milioni l'anno finalizzato alla riduzione del *super-ticket*, onde perseguire una maggiore equità e favorire l'accesso alle prestazioni sanitarie da parte di specifiche categorie di soggetti vulnerabili. Una prima bozza di decreto di riparto di tale fondo è stata ritirata dall'attuale Governo, che ne ha presentata un'altra. Quest'ultima bozza prevede di distribuire il fondo per il 90 per cento in base alla quota d'accesso del Fondo sanitario nazionale 2018, e per il 10 per cento in proporzione allo scostamento tra il gettito teorico derivante dall'applicazione della quota fissa e il gettito effettivamente incassato.

<sup>92</sup> Incompatibilità disposta dalla L. 190/2014.

<sup>93</sup> Esclusione disposta con la L. 232/2016.

potere normativo, che in alcuni casi finisce per essere anche di tipo sostanzialmente legislativo, in capo a un soggetto non eletto<sup>94</sup>.

Inoltre va menzionato il finanziamento, per 150 milioni nel 2019 e 100 milioni nel 2020 e nel 2021, della realizzazione e ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche relative ai sistemi di prenotazione elettronica, al fine di ridurre i tempi di attesa. Altri 50 milioni nel 2020 sono stati concessi per la stessa finalità nell'ambito del DL 119/2018. L'impatto stimato sull'indebitamento netto sarebbe inferiore, come mostra la tabella 3.9. Un potenziamento dei sistemi di prenotazione elettronica delle prestazioni appare rilevante ai fini di una migliore gestione delle liste di attesa, ma la riduzione dei tempi richiede anche il rafforzamento delle risorse umane e della capacità produttiva.

Infine, per incrementare le risorse destinabili agli interventi di edilizia sanitaria e ammodernamento tecnologico, sono accresciuti da 24 a 28 miliardi gli stanziamenti del programma pluriennale di interventi introdotto nel 1988 (L. 67/1988) e successivamente rivisto (da ultimo con la L. 191/2009), principalmente al fine di attribuire nuove risorse alle Regioni che hanno esaurito le proprie disponibilità. La copertura pluriennale del rifinanziamento avviene a partire dal 2021, con riduzione di 100 milioni del Fondo per gli investimenti degli enti territoriali istituito con la legge di bilancio (che diventeranno 300 dal 2023 al 2025, 400 tra il 2026 e il 2031, 300 per il 2032 e 200 nel 2033).

Il programma viene realizzato tramite la sottoscrizione di Accordi di programma e le risorse sono attribuite per stati di avanzamento dei lavori. Le Regioni che hanno sottoscritto accordi che consentirebbero di utilizzare tutte le risorse disponibili sono<sup>95</sup> Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia autonoma di Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche (99,9 per cento delle risorse), Basilicata e Liguria. Quest'ultima è l'unica che ha dovuto realizzare un piano di rientro<sup>96</sup>. Tuttavia, per molte di queste Regioni la percentuale di risorse ammesse a finanziamento a valere su accordi di programma sottoscritti è rimasta poi limitata. Tale quota è arrivata al 100 per cento (o quasi) nel caso di Piemonte (99,8 per cento), Valle d'Aosta, Provincia di Trento, Marche, Molise, Campania, Puglia, Calabria (97 per cento), Sicilia e Sardegna.

---

<sup>94</sup> Per approfondimenti sul ruolo del Commissario *ad acta*, si vedano: Gabriele, S. e Viceconte, N. (2012) "La sanità e la tutela della salute", in Mangiameli, S. (a cura di), "Rapporto sulle Regioni in Italia 2012"; Gabriele, S. (2016) "La sanità e la tutela della salute", in Mangiameli S. (a cura di), "Rapporto sulle Regioni in Italia 2015".

<sup>95</sup> Corte dei conti (2018), "Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica".

<sup>96</sup> La Liguria è stata sottoposta a piano di rientro per il triennio 2007-09 e poi è uscita dalla procedura.

### 3.6 *Gli interventi sulla spesa in conto capitale*

L'incremento della spesa in conto capitale rappresenta uno degli obiettivi della strategia del Governo. Tuttavia, nell'ambito delle misure adottate durante l'iter di approvazione della manovra per la riduzione dei saldi di bilancio richiesta dalla Commissione europea, molti interventi di contenimento del deficit – in particolare per il 2019 – riguardano sia gli investimenti che i contributi agli investimenti.

Gli strumenti per raggiungere un'espansione della spesa in conto capitale consistono sia in un aumento delle risorse disponibili nella legge di bilancio a partire dal 2020, sia in interventi sul quadro normativo (in particolare sul Codice degli appalti e sulle regole di bilancio degli Enti territoriali) con misure di semplificazione e correzione, sia, infine, in strumenti per fronteggiare le carenze tecnico-organizzative delle Amministrazioni, soprattutto locali, nel programmare, progettare e valutare gli investimenti pubblici.

In un contesto caratterizzato da una spesa per investimenti ancora in calo nel 2017 e pari a 33,8 miliardi di euro, inferiore di oltre 20 miliardi rispetto a quella del 2009, per il 2018 il MEF stima una riduzione ulteriore per scendere a un livello di circa 33 miliardi.

Negli ultimi anni, l'incertezza collegata al nuovo Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, entrato in vigore nell'aprile 2016 (D.Lgs. 50/2016), e modificato con il cosiddetto decreto correttivo nel 2017 (D.Lgs. 56/2017), potrebbe aver contribuito alla tendenza alla riduzione degli investimenti pubblici.

Si ricorda che attualmente meno delle metà degli strumenti applicativi (decreti ministeriali, DPCM e linee guida ANAC) previsti del nuovo Codice sono entrati in vigore e che due degli elementi di maggior novità, il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e contestuale riduzione del loro numero, da una parte, e il sistema di *rating* di impresa, dall'altra, non sono ancora operativi.

L'Associazione dei costruttori edili (ANCE) e quella dei Comuni italiani (ANCI), in un documento congiunto di riflessione sottoscritto nel mese di luglio 2018, hanno avanzato alcune proposte di revisione del Codice, tra cui: a) il ritorno a un'unica fonte regolamentare, b) qualificazione di diritto (ossia senza verifiche) delle Città Metropolitane e delle Province come stazioni appaltanti; c) attenuazione del divieto di appalto integrato; d) innalzamento dell'importo dei lavori aggiudicabili con il criterio del prezzo più basso (attualmente fissato in 2 milioni di euro, dopo il decreto correttivo del 2017, rispetto al milione previsto inizialmente dal Codice).

Dati più recenti sembrerebbero segnalare una ripresa delle gare per lavori pubblici. Infatti, dopo la contrazione del 2016, nel 2017 il valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento per lavori pubblici (bandi e inviti di importo a base di gara pari o superiore a 40.000 euro), si è attestato a 23,1 miliardi di euro, registrando una crescita del 12,5 per cento rispetto al 2016<sup>97</sup>. La tendenza positiva del mercato dei lavori pubblici riscontrata nel 2017 sembra essere confermata dai

<sup>97</sup> ANAC (2018), "Relazione annuale 2017".

dati del primo quadrimestre 2018, rilevati dall'ANAC, che indicano una crescita del valore delle procedure per lavori pubblici, rispetto al primo quadrimestre 2017, del 51 per cento<sup>98</sup>.

Il nuovo Governo aveva annunciato per l'autunno la presentazione di provvedimenti legislativi per la riforma organica del Codice. A questo fine, nell'estate scorsa il Ministero per le Infrastrutture e i trasporti ha avviato una consultazione pubblica su numerosi articoli del Codice al fine di raccogliere suggerimenti da parte dei soggetti interessati. La consultazione ha riguardato 29 norme, e in particolare tutti i principali elementi di novità introdotti dalla nuova legislazione: sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, divieto di appalto integrato, *rating* di impresa, criterio di aggiudicazione, *soft law* e linee guide ANAC<sup>99</sup>. Il 28 novembre il Ministero per le Infrastrutture e i trasporti ha pubblicato un rapporto di sintesi sulla consultazione pubblica, che ha ricevuto oltre 1900 contributi<sup>100</sup>, in maggioranza provenienti da aziende private e imprenditori individuali. Molti interventi hanno avuto per oggetto il superamento degli istituti di *soft law*, modifiche alla disciplina della qualificazione delle stazioni appaltanti, dell'appalto integrato, del *rating* d'impresa, e dell'incentivazione economica corrisposta per la progettazione curata da tecnici dipendenti delle Amministrazioni pubbliche, attualmente vietata dal nuovo Codice.

Per il momento, non sono stati ancora presentati i provvedimenti legislativi annunciati. Tuttavia, al fine di accelerare le procedure di aggiudicazione e in attesa della riforma complessiva del Codice degli Appalti, nella legge di bilancio è stata prevista la possibilità, in deroga al Codice, e limitatamente al solo 2019, per le stazioni appaltanti di affidare lavori di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro mediante affidamento diretto, previa consultazione, ove esistenti, di tre operatori economici. Per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro le stazioni appaltanti possono utilizzare la procedura negoziata, consultando almeno 10 operatori<sup>101</sup>. In sostanza, viene allargato l'ambito di affidamento degli appalti per lavori senza l'espletamento di una procedura competitiva. Si ricorda che i lavori di importo compreso tra 40.000 e 150.000 nel 2017 rappresentavano il 51 per cento degli appalti per lavori pubblici<sup>102</sup>. In termine di valore, tuttavia, essi costituivano circa il 6 per cento del valore totale dei lavori pubblici (1,5 miliardi di euro su 23,1 miliardi)<sup>103</sup>.

<sup>98</sup> Elaborazione su dati contenuti in ANAC (2018), "Relazione quadrimestrale, primo quadrimestre 2018".

<sup>99</sup> <http://consultazioni.mit.gov.it/>.

<sup>100</sup> [http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2018-11/Report\\_consultazione\\_pubblica.pdf](http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2018-11/Report_consultazione_pubblica.pdf).

<sup>101</sup> Cfr. l'art 1, comma 912 della legge di bilancio. Il Codice degli appalti prevede la possibilità dell'affidamento diretto fino a 40.000 euro di valore, e la procedura negoziata previa consultazione di almeno 10 operatori economici per importi superiori a 40.000 e inferiori a 150.000 euro. Per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro, il Codice prevede la procedura negoziata con consultazione di almeno 15 operatori economici, ove esistenti. La procedura individuata dalla legge di bilancio per i lavori di importo compreso tra 40.000 e 150.000, di affidamento diretto previa consultazione di 3 operatori costituisce una innovazione.

<sup>102</sup> Si veda Anac (2018), "Relazione annuale 2017". La Relazione ANAC considera le procedure perfezionate per lavori pubblici di importo pari o superiore ai 40.000 euro (bandi e inviti di importo a base di gara pari o superiore a 40.000 euro).

<sup>103</sup> Anac (2018), *op. cit.*

La manovra prevede una riduzione della spesa in conto capitale nel 2019 di 2 miliardi, ascrivibile in larga misura a riprogrammazioni e definanziamenti di contributi agli investimenti, e aumenti nel biennio successivo, con maggiori risorse per 6,2 miliardi nel 2020 e per 7,1 miliardi nel 2021. Un riepilogo dei principali interventi sulla spesa in conto capitale contenuti nella manovra di bilancio è riportato nella tabella 3.10.

**Tab. 3.10** – I principali interventi sulla spesa in conto capitale  
(milioni di euro)

	2019	2020	2021
Fondo investimenti Amministrazioni centrali	415	1.185	1.700
Fondo investimenti Enti territoriali di cui:	1.080	2.342	2.249
<i>Investimenti e contributi agli investimenti delle RSO per riduzione del contributo loro richiesto al risanamento della finanza pubblica, con vincolo di parziale destinazione a spesa in conto capitale</i>	800	1.658	1.033
<i>Spesa in conto capitale degli Enti territoriali per ridefinizione del vincolo di equilibrio di bilancio e conseguente possibilità di utilizzo degli avanzi e delle risorse derivanti da debito</i>		404	711
<i>Investimenti delle Province delle RSO per il finanziamento di piani di sicurezza per la manutenzione di strade e scuole</i>	250	250	250
<i>Fondo per gli investimenti nel Friuli Venezia Giulia e in Sardegna (accordo da concludersi entro gennaio 2019)</i>	34	30	194
<i>Investimenti delle Regioni per programmi di edilizia sanitaria</i>			100
Implementazione e ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche legate ai sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie	75	75	100
Fondo investimenti rischio idraulico e idrogeologico	600	800	900
Piano nazionale interventi nel settore idrico	100	100	100
Investimenti dei Comuni per messa in sicurezza e manutenzione scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale, territori e investimenti delle Regioni per edifici e territori	490	290	575
Interventi per metropolitane, grande viabilità, piattaforme stardali di Roma	75	55	45
Finanziamento all'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale per la realizzazione del Piano straordinario di sviluppo portuale, dell'intermodalità e dell'integrazione città - porto	20	50	50
Fondo investimenti per le regioni colpite da eventi atmosferici sett.-ott. 2018 (DL 119/2018)	475	50	
Incremento fondo emergenze nazionali: proroga stato di emergenza sisma 2016			
Centro Italia	200	120	40
Prevenzione rischio sismico (LB Sezione seconda)	50	50	50
Riprogrammazione sisma Centro Italia (LB Sezione seconda)		50	300
Incremento del Fondo per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del maggio 2012	18	18	
Rifinanziamento fondo emergenze nazionali (LB Sezione seconda)	60	100	100
Incremento del fondo interventi urgenti di messa in sicurezza e bonifica	20	20	20
Programma di riqualificazione energetica degli immobili della Pubblica Amministrazione	25	40	40
Fondo per la montagna	10	10	10
Contributo al Consiglio Nazionale delle ricerche e incremento fondo per Enti e Istituti di ricerca	40	30	30
Riprogrammazioni trasferimenti Ferrovie dello Stato (LB Sezione seconda)		600	440
Rimodulazione Fondi cofinanziamento nazionale (LB Sezione seconda)		150	150
Riprogrammazioni trasferimenti Ferrovie dello Stato (LB Sezione seconda)	-1.740		
Definanziamento trasferimenti Ferrovie dello Stato (LB Sezione seconda)	-600		
Rimodulazione Fondi cofinanziamento nazionale (LB Sezione seconda)	-850		
Riprogrammazione Fondo sviluppo e coesione	-800		
Tagli dei Ministeri (DL 119/2018 e LB 2019 Sezione seconda)	-235	-215	-206
Riduzione e riprogrammazione spese militari	-163	-180	-136
Dismissioni immobiliari	-950	-150	-150
<b>Totale interventi in conto capitale</b>	<b>-2.059</b>	<b>6.213</b>	<b>7.122</b>

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati alla legge di bilancio per il 2019 (compresa la Sezione II) e al DL 119/2018.

Gli interventi più rilevanti prevedono l'istituzione di due nuovi fondi per gli investimenti e i contributi agli investimenti, uno per le Amministrazioni centrali dello Stato e uno per gli Enti territoriali. In termini di concreta realizzazione della spesa, l'impatto complessivo previsto sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche rispetto alla legislazione vigente è pari a 1,5 miliardi nel 2019, 3,5 miliardi nel 2020 e 3,9 miliardi nel 2021.

Ulteriori finanziamenti sono destinati, oltre che a interventi a favore delle imprese e di importo minore, al rischio idraulico e idrogeologico (per 600 milioni il primo anno e per 800 e 900 milioni in ognuno dei due successivi), alla messa in sicurezza e manutenzione di strade, edifici e territori da parte di Comuni e Regioni (per 490, 290 e 575 milioni), alle problematiche connesse con gli eventi atmosferici del periodo settembre- ottobre 2018 (per 475 milioni nel 2020 e 50 nel 2021), all'emergenza sismica (per 268 milioni nel 2019, 238 nel 2020 e 390 nel 2021). Viene inoltre rifinanziato il fondo per le emergenze nazionali del Dipartimento della protezione civile (60 milioni il primo anno e 100 in ognuno dei due successivi).

Sono anche disposte misure di riduzione della spesa, specie per il 2019. Tra queste figurano quelle relative ai trasferimenti alle Ferrovie dello Stato che prevedono un definanziamento di 600 milioni per il 2019 e una riprogrammazione che riduce i fondi di oltre 1,7 miliardi nel prossimo anno che vengono rinviati in larga parte ai due anni successivi. Sono inoltre riprogrammati il Fondo cofinanziamento nazionale e il Fondo sviluppo e coesione, con diminuzioni di spesa pari rispettivamente a 850 e 800 milioni nel 2019. Ulteriori riduzioni riguardano i tagli dei Ministeri (per oltre 200 milioni annui) e delle spese militari (in media 160 milioni annui). Sono, infine, programmate dismissioni di immobili pubblici aggiuntive soprattutto per il 2019 (per 950 milioni che scendono a 150 in ciascun anno del biennio 2020-21).

Il fondo per le Amministrazioni centrali (0,4 miliardi nel 2019, 1,2 nel 2020 e 1,7 nel 2021) si pone in continuità con quello previsto dalla legge di bilancio per il 2017 e rifinanziato da quella successiva. Sempre con riferimento a tali amministrazioni, vengono modificate le norme relative alla verifica sulla conformità di destinazione di risorse agli interventi nel Mezzogiorno in misura proporzionale alla popolazione di riferimento. In particolare, l'individuazione dei programmi di verifica viene resa maggiormente visibile in quanto si prevede la loro pubblicazione nel Documento di economia e finanza, in luogo di una direttiva del Presidente del Consiglio. A tal fine le Amministrazioni interessate entro fine febbraio di ogni anno devono trasmettere l'elenco dei programmi di propria competenza al Ministro per il Sud. In sede di prima applicazione, l'individuazione dei programmi è demandata alla NADEF per il 2019.

Il Fondo per gli Enti territoriali presenta dotazioni riepilogative di alcuni degli interventi in conto capitale riferiti alle Amministrazioni locali contenuti nel provvedimento: il relativo importo è infatti iscritto sia come maggiore spesa, con riferimento alla disposizione istitutiva del Fondo stesso, che come minore spesa, con riferimento all'utilizzo delle dotazioni del Fondo da parte di altre disposizioni. Pertanto gli importi

iscritti nel Fondo si elidono<sup>104</sup> e restano unicamente quelli riferiti alle misure sostanziali (il cui impatto è pari a circa 1,1 miliardi nel 2019, 2,3 miliardi nel 2020 e 2,2 nel 2021, in termini di indebitamento netto, tab. 3.10).

Tale tecnica normativa, finalizzata apparentemente ad agevolare la modifica parlamentare delle finalizzazioni attribuite alle risorse iscritte nella legge di bilancio, non facilita la leggibilità della legge approvata: la presenza di poste duplicate con segno opposto non agevola infatti l'individuazione delle disposizioni di carattere sostanziale nell'ambito di quelle presenti con segno opposto e aventi, pertanto, solo natura formale.

La tabella 3.11 mostra, in termini di saldo netto da finanziare, il raccordo tra la dotazione formale del fondo, e le sue finalizzazioni sostanziali.

Tutte le misure cui è destinato il Fondo presentano effetti equivalenti in termini di fabbisogno e indebitamento netto a eccezione della disapplicazione dei tagli previsti a legislazione vigente per le RSO. Tale misura trova infatti parziale copertura per il 2019-2020, ai fini del fabbisogno e dell'indebitamento netto, nella richiesta di esposizione di avanzi di bilancio, richiesta che a sua volta determina, sempre in termini di fabbisogno e indebitamento netto, maggiori oneri a decorrere dal 2021, quando gli avanzi esposti nel biennio precedente risulteranno spendibili (si veda paragrafo 3.7). L'effetto netto di tale insieme di fattori, attinenti la rimodulazione della manovra di finanza pubblica per le RSO, costituisce l'unica motivazione del diverso effetto iscritto dal prospetto riepilogativo allegato al provvedimento al Fondo per investimenti in termini di saldo netto da finanziare e di fabbisogno e indebitamento netto.

---

<sup>104</sup> Tale compensazione integrale tra dotazione e utilizzi del fondo si verifica a livello di saldo netto da finanziare, mentre a livello di indebitamento netto l'effetto netto è negativo (utilizzi maggiori delle dotazioni). Tale apparente discrasia deriva dal fatto che il fondo è utilizzato, in parte, a copertura di disposizioni che recano effetti diversificati sui tre saldi (maggiori su indebitamento netto e fabbisogno rispetto al saldo netto da finanziare). La dotazione residua del fondo al netto di tali compensazioni, avente a sua volta effetti diversificati sui tre saldi (minore su indebitamento netto e fabbisogno rispetto al saldo netto da finanziare), è stata destinata a un trasferimento ad alcune Regioni a statuto speciale (art. 1, co. 126), i cui effetti sono necessariamente equivalenti sui tre saldi. Ne consegue che dall'istituzione e dal contestuale utilizzo del fondo deriva un'eccedenza di effetto negativo sui saldi generali delle Amministrazioni pubbliche che viene coperta nell'ambito della manovra complessiva.

**Tab. 3.11** – Fondo investimenti per gli Enti territoriali relativo riparto – Effetti in termini di Saldo netto da finanziare (SNF)  
(milioni di euro)

Disposizione	Descrizione intervento	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	Dal 2034	Totale periodo 2019-2034
<b>Art. 1, co. 122</b>	<b>Fondo investimenti per gli Enti territoriali lordo di cui:</b>	<b>2.780</b>	<b>3.180</b>	<b>1.255</b>	<b>1.855</b>	<b>2.255</b>	<b>2.655</b>	<b>2.755</b>	<b>2.590</b>	<b>2.445</b>	<b>2.245</b>	<b>2.245</b>	<b>2.245</b>	<b>2.245</b>	<b>2.195</b>	<b>2.150</b>	<b>1.500</b>	<b>36.595</b>
Art. 1, co. 555	Finanziamento programmi di edilizia sanitaria			100	100	300	300	300	400	400	400	400	400	400	300	200		4.000
Art. 1, co. 819-824	Utilizzo del risultato di amministrazione per disapplicazione regola del pareggio, di cui:		404	711	1.334	1.528	1.931	2.050	1.891	1.678	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	22.027
	Enti locali		349	466	695	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	7.510
	Regioni a statuto ordinario (RSS)		55	66	106	220	264	155	200	200	200	200	200	200	200	200	200	2.666
	Regioni a statuto ordinario (RSO)			179	533	808	1.167	1.395	1.191	978	800	800	800	800	800	800	800	11.851
Art. 1, co. 841-843	Copertura per disapplicazione dei tagli previsti a legislazione vigente per le RSO	2.496	2.496															4.992
Art. 1, co. 889-890	Finanziamento piani sicurezza delle province delle RSO	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250		3.750
Art. 1, co. 126	Fondo per gli investimenti nel Friuli Venezia Giulia e in Sardegna (accordo da concludersi entro gennaio 2019)	34	30	194	171	177	174	155	49	117	95	95	95	95	145	200	0	1.826

Fonte: elaborazione su informazioni contenute nel testo della legge di bilancio per il 2019.

Oltre alle misure riepilogate nel Fondo investimenti per gli Enti territoriali , ulteriori risorse sono destinate dalla legge di bilancio alla spesa in conto capitale delle Amministrazioni locali. Tra tali misure le più rilevanti riguardano:

- Interventi di messa in sicurezza di strade e scuole e altre opere di viabilità (ulteriori rispetto ai 250 milioni annui erogati, per la medesima finalità, alle province e alle città metropolitane delle RSO nell'ambito del citato Fondo per gli investimenti degli enti territoriali). Finanziamenti per tale finalità vengono erogati in particolare: ai piccoli Comuni per 400 milioni nel 2019, il cui impatto su fabbisogno e indebitamento netto è previsto pari a 300 milioni nel 2019 e a 100 milioni nel 2020<sup>105</sup>; alla Regione Sicilia per 20 milioni annui nel biennio 2019-2020 e 100 milioni annui dal 2021 al 2025<sup>106</sup>; ai Comuni aventi titolo al ristoro del gettito della maggiorazione Tasi (non più acquisibile a seguito della soppressione di tale tributo per la prima casa), per un importo pari a 190 milioni annui dal 2019 al 2033<sup>107</sup>; alle province interessate alla manutenzione dei ponti del bacino del Po, per un importo pari a 50 milioni annui dal 2019 al 2023 (ad eccezione della quota di competenza dell'Anas)<sup>108</sup>; a Roma capitale, per fronteggiare l'emergenza della sicurezza stradale, per un importo pari a 40 milioni per il 2019 e a 20 milioni per il 2020, più 5 milioni annui per ciascuno degli anni del triennio 2019-21, per l'acquisto di mezzi strumentali al ripristino delle piattaforme stradali<sup>109</sup>; a Roma capitale per il completamento della linea C della metropolitana e interventi di manutenzione straordinaria sulle linee A e B, per un importo pari a 55 milioni di euro per l'anno 2019, 65 milioni di euro per l'anno 2020 e 25 milioni di euro per l'anno 2021<sup>110</sup>.
- interventi di messa in sicurezza di edifici e territori. Per tale finalità vengono concessi contributi pari a circa 3,2 miliardi alle Regioni e a 4,55 miliardi ai Comuni, in entrambi i casi ripartiti su un arco di 13 anni (dal 2021 al 2033)<sup>111</sup>.
- altri contributi finalizzati a investimenti, tra cui contributi per gli investimenti, pari a 50 milioni annui dal 2021 al 2033, corrisposti in funzione premiale alle Regioni che adottino spontaneamente le misure di risparmio sulla spesa corrente previste dalla legislazione vigente<sup>112</sup>; contributi triennali al Fondo nazionale per la montagna, pari a 10 milioni l'anno; contributi agli investimenti della Regione Val d'Aosta per 10 milioni annui nel biennio 2019-2020 e 20 milioni annui dal 2021 al 2025.

---

<sup>105</sup> Cfr. comma 107.

<sup>106</sup> Cfr. il comma 883.

<sup>107</sup> Cfr. il comma 892.

<sup>108</sup> Cfr. il comma 891.

<sup>109</sup> Cfr. i commi 933 e 934.

<sup>110</sup> Cfr. il comma 931.

<sup>111</sup> Cfr. i commi 134 e 139.

<sup>112</sup> Cfr. il comma 844.

Sotto il profilo della realizzabilità della spesa, viene assunto che, a eccezione di poche disposizioni (stanziamenti per la metropolitana di Roma, contributi ai piccoli comuni), le Amministrazioni locali spendano interamente gli importi ricevuti dallo Stato nell'anno del loro ricevimento. Tale ipotesi considera implicitamente una rilevante accelerazione nei tempi di realizzazione della spesa rispetto ai quelli attuali, confidando evidentemente nell'efficacia delle modifiche introdotte del quadro procedurale. Non può peraltro escludersi che l'effettivo profilo di spesa possa mostrare una maggiore gradualità almeno nella fase iniziale.

Di contro, viene ipotizzata una notevole gradualità nel processo di spesa delle risorse proprie cristallizzate nei bilanci degli enti territoriali (avanzi di amministrazione e risorse rinvenienti da debito), che si rendono ora disponibili in conseguenza della ridefinizione del vincolo del pareggio, (si veda paragrafo 3.7 sulla finanza locale). Sotto tale aspetto non sembra potersi escludere un profilo più accelerato della spesa, sia perché parte di tali risorse potranno essere utilizzate per aumenti di spesa corrente degli enti (non computati nel prospetto riepilogativo della legge di bilancio), sia perché la rimozione degli ostacoli alla spendibilità degli avanzi è una richiesta da lungo tempo avanzata dagli Enti territoriali che dispongono di elevati avanzi di amministrazione, una parte cospicua dei quali si rende ora utilizzabile a copertura di nuove spese di investimento.

Con riferimento alla rimodulazione della manovra di finanza pubblica a carico delle RSO – dalla quale è atteso un incremento della spesa in conto capitale pari a 800 milioni nel 2019, 1,7 miliardi nel 2020 e 1 miliardo circa nel 2021 (si veda paragrafo 3.7) – appare plausibile che una quota di tale importo possa essere invece destinata dagli Enti a spese di natura corrente.

A fronte dell'alleggerimento posto a carico delle RSO viene infatti previsto un vincolo di destinazione della loro maggiore capacità di spesa a finalità di parte capitale, ma tale vincolo opera solo su una quota della maggiore spesa delle RSO (in particolare non è soggetta a vincolo un ammontare pari a 750 milioni nel 2020). Inoltre vincoli analoghi imposti per il passato non hanno prodotto, a consuntivo, l'incremento degli investimenti atteso.

Infine, per quanto riguarda il miglioramento delle procedure, sempre nella legge di bilancio<sup>113</sup>, al fine di ovviare alle carenze tecniche e organizzative delle Amministrazioni pubbliche, viene individuata una apposita Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici, di cui possono avvalersi, previa convenzione e senza oneri diretti, le Amministrazioni centrali e gli Enti territoriali interessati. La denominazione, la localizzazione, le modalità di organizzazione e le funzioni saranno stabilite da un DPCM entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di bilancio.

Il personale previsto per la Struttura non può superare le 300 unità, assunte a tempo indeterminato. Per garantire l'immediata operatività, limitatamente alle prime 50 unità

---

<sup>113</sup> Cfr. l'articolo 17 del testo iniziale (AC 1334), in cui la struttura era denominata "Centrale per la progettazione" e l'articolo 1, commi 162-170 del testo finale della legge.

di personale, la Struttura può procedere al reclutamento attingendo dal personale di ruolo, anche mediante assegnazione temporanea, sulla base di appositi protocolli d'intesa con le amministrazioni pubbliche e per singoli progetti di interesse specifico per le stesse amministrazioni, con oneri a carico della Struttura; 120 unità delle 300 previste saranno assegnate temporaneamente alle province delle RSO per lo svolgimento delle attività delle stazioni uniche appaltanti provinciali. Inoltre, la legge di bilancio prevede l'operatività di una Struttura di missione, denominata "InvestItalia", operante alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri, a supporto delle attività relative al coordinamento delle politiche del Governo e dell'indirizzo politico e amministrativo dei Ministri in materia di investimenti pubblici e privati<sup>114</sup>.

La Struttura di missione ha durata solo temporanea, comunque non superiore a quella del Governo che l'ha istituita. I compiti previsti sono: a) analisi e valutazione di programmi di investimento e di progetti infrastrutturali, b) elaborazione di studi di fattibilità economico-giuridica dei progetti di investimento, c) verifica degli stati di avanzamento dei progetti infrastrutturali; d) elaborazione di soluzioni, anche normative, utili al superamento degli ostacoli e delle criticità nella realizzazione degli investimenti. A tale Struttura può essere assegnato un contingente di personale, anche estraneo alla pubblica amministrazione, dotato di elevata qualificazione scientifica e professionale, selezionato con procedure pubbliche.

La costituzione di organismi centralizzati che forniscano coordinamento e assistenza tecnica alle amministrazioni potrebbe contribuire a colmare una delle lacune del processo di realizzazione degli investimenti pubblici nel nostro Paese, vale a dire la carenza di capacità progettuali delle Amministrazioni pubbliche, probabilmente accentuatasi negli ultimi anni. Tuttavia, è ragionevole ipotizzare che gli effetti positivi si dispiegheranno soltanto in periodi relativamente lunghi, in considerazione del tempo necessario per la costituzione delle Strutture e la loro operatività a regime.

È interessante inoltre ricordare che le Amministrazioni pubbliche possono già usufruire di alcuni programmi di assistenza tecnica. In particolare, la Banca Europea degli Investimenti fornisce gratuitamente tale tipo di servizi alle Amministrazioni pubbliche, anche in collaborazione con istituzioni nazionali, indipendentemente dalla concessione di finanziamenti da parte della Banca o della UE (si veda Riquadro 3.1). Inoltre, il nuovo piano industriale 2019-2021 della Cassa Depositi e Prestiti (CDP) contiene tra le principali linee d'intervento un piano per assistere gli Enti territoriali, "CDP Infrastrutture, Pubblica Amministrazione e Territorio".

---

<sup>114</sup> Cfr. l'articolo 18 del testo iniziale (AC 1334) e l'articolo 1, commi 179-183 del testo finale della legge.

### Riquadro 3.1 – Assistenza tecnica da parte della Banca europea degli Investimenti e della Commissione europea

L'attività principale della Banca Europea degli Investimenti (BEI) è di erogare prestiti a tassi agevolati per progetti di interesse pubblico, raccogliendo capitali tramite emissione di obbligazioni, attualmente con *rating* tripla A. A complemento della sua funzione di prestatore, la BEI rende disponibile la sua esperienza tecnica e finanziaria per sviluppare e attuare progetti e programmi di investimento. Infatti, la BEI fornisce tre tipi di servizi: *lending*, *blending* e *advising*. Il primo riguarda prestiti per sostenere la crescita e l'occupazione, il secondo combina propri finanziamenti con contributi da altre fonti, mentre il terzo riguarda consulenza e assistenza tecnica.

Per quanto riguarda i finanziamenti agli Enti territoriali, la BEI eroga prestiti, tramite intermediari finanziari, fino a 25 milioni di euro. Vengono inoltre concessi prestiti direttamente per grandi progetti di investimento di ammontare superiore ai 25 milioni di euro. Le autorità pubbliche locali possono anche usufruire di assistenza tecnica per lo sviluppo urbano tramite il programma JESSICA, che unisce all'erogazione dei prestiti un servizio di assistenza tecnica e finanziaria. Inoltre, gli Enti territoriali possono beneficiare dello schema ELENA, che fornisce finanziamenti della durata di 3-4 anni per coprire fino al 90 per cento dei costi di assistenza tecnica o di sviluppo di progetti per l'efficienza energetica, per l'energia rinnovabile distribuita e per il trasporto urbano, con importi superiori ai 30 milioni di euro.

Inoltre, la Commissione europea e la BEI nel 2015 hanno creato lo *European Investment Advisory Hub* (EIAH), uno dei pilastri del Piano di investimenti per l'Europa (piano Juncker), che fornisce assistenza mirata per identificare, preparare e sviluppare progetti di investimento nei paesi della UE. L'*Hub* agisce come unico punto di accesso a una serie di servizi di consulenza e assistenza tecnica. I servizi erogati agli enti pubblici sono a titolo gratuito, mentre quelli erogati agli enti privati possono richiedere un contributo. L'*Hub* lavora in collaborazione con un *network* di istituzioni *partner* in molti paesi, identificati come istituti di promozione nazionale; in Italia il *partner* è rappresentato da Cassa Depositi e Prestiti (CDP).

In particolare, l'*Hub* offre servizi di supporto ai progetti di sviluppo, di consulenza finanziaria, e di guida e formazione su metodi e procedure, tra cui le gare d'appalto e le analisi costi-benefici. La consulenza può essere fornita da esperti BEI, esperti esterni o in collaborazione con i *partner* negli stati membri, come CDP in Italia. La richiesta in Italia può essere fatta direttamente sul portale *web*, attraverso la BEI o tramite CDP. La consulenza può essere fornita per investimenti in diversi settori: ricerca, sviluppo e innovazione; sviluppo del settore energetico; sviluppo delle infrastrutture e delle tecnologie innovative per il trasporto; supporto finanziario; sviluppo delle tecnologie di informazione e comunicazione; efficienza ambientale e delle risorse; capitale umano, cultura e salute. L'*Hub* si occupa anche di assistenza per attività orizzontali, non legate ad alcun progetto specifico, quali progetti di economia circolare, e tramite il programma URBIS per progetti d'investimento urbani.

Attualmente, è disponibile un bando di gara (*call for proposals*) lanciato dall'*Hub*, indirizzato ai soli istituti di promozione nazionali, ovvero i *partner* dell'*Hub* nei vari paesi. L'oggetto del bando è la fornitura di servizi di assistenza agli investimenti pubblici e privati negli Stati membri con il supporto dell'*Hub*. Le attività idonee a essere finanziate, per una durata massima di 18 mesi, sono: la fornitura di servizi di assistenza agli investimenti a livello locale; l'istituzione e lo sviluppo di capacità organizzativa; il trasferimento di conoscenze per sviluppare capacità di assistenza locale. I costi effettivamente sostenuti per il personale e per i servizi di consulenza vengono rimborsati *ex post* e le relative domande possono essere presentate ogni trimestre fino a giugno 2020<sup>115</sup>. Risulta che CDP abbia partecipato al bando in questione, principalmente per espandere

<sup>115</sup> Per maggiori informazioni sul bando si veda: <http://eiah.eib.org/about/local-delivery-of-investment-advisory.htm>.

la sua struttura, attiva dallo scorso anno, che fornisce supporto economico-finanziario per le attività di partenariato pubblico-privato.

Nel biennio 2015-16, l'*Hub* ha ricevuto 341 richieste di assistenza da parte di tutti gli Stati membri, di cui 26 da parte dell'Italia, il numero più elevato. In particolare, 86 richieste provenivano dal settore pubblico. Nel solo 2017 l'*Hub* ha ricevuto oltre 300 richieste, di cui 119 dal settore pubblico e 24 dall'Italia. Quindi, dalla sua creazione l'*Hub* ha gestito 70 richieste provenienti dall'Italia, di cui il 53 per cento dal settore pubblico. Solo il 20 per cento sono richieste esclusive di assistenza tecnica, mentre il 34 per cento consiste in richieste di finanziamento e assistenza tecnica e il 23 per cento in sole richieste di finanziamento. Tutte le richieste fatte sono state esaudite o mettendo a disposizione informazioni sufficienti a far progredire i progetti ovvero con l'erogazione di servizi di consulenza forniti o finanziati dall'*Hub*.

Tutti i promotori di progetto pubblici e privati possono inviare richieste all'*Hub*. In particolare, per i comuni è stata da poco avviata la nuova piattaforma URBIS, che offre supporto e assistenza tecnica per lo sviluppo di progetti di natura urbana per facilitare investimenti a livello municipale. I servizi di URBIS sono accessibili ad amministrazioni comunali di qualunque dimensione di tutti gli Stati membri dell'Unione europea e sono erogati a titolo gratuito per gli Enti pubblici. Ogni richiesta viene seguita in maniera individuale e non ci sono limitazioni specifiche per quanto riguarda la dimensione dei progetti che possono usufruire dell'assistenza tecnica fornita dall'*Hub*, purché la pianificazione e strutturazione dei progetti sia già in stato di avanzamento e questi non si limitino a delle semplici idee.

Inizialmente, anche per semplificare l'accesso a programmi e servizi di consulenza esistenti, URBIS consisterà nei seguenti tre moduli<sup>116</sup>:

- incremento della consapevolezza di programmi, servizi e strumenti esistenti;
- assistenza tecnica e finanziaria personalizzata ai comuni;
- esplorazione di approcci finanziari innovativi per gli investimenti comunali.

A livello UE, vi è inoltre il programma di consulenza *InnovFin Advisory* che guida i clienti nella strutturazione dei loro progetti di investimento in modo da migliorare il loro accesso ai finanziamenti. Possono accedere al servizio progetti di ricerca e investimento pubblici e privati di importo superiore a 15 milioni di euro, coerenti con gli obiettivi del programma UE *Horizon 2020* ma che non sono ancora pronti per una valutazione finanziaria.

Sempre presso la BEI, opera dal 2008 lo *European PPP Expert Center* (EPEC) che fornisce assistenza al settore pubblico per la predisposizione di partenariati pubblico-privato. Gli esperti EPEC sono a disposizione di 41 organizzazioni nazionali, tra cui per l'Italia il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Anche CDP collabora con la BEI su EPEC.

Infine, JASPERS è un partenariato di assistenza tecnica tra la BEI, la Commissione europea e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, focalizzato su progetti nel settore ambientale con costi superiori ai 50 milioni di euro e quelli nel settore trasporto e altri settori che superano i 75 milioni di euro. In particolare, il programma fornisce assistenza per progetti che vengono successivamente cofinanziati dai fondi strutturali UE nei settori del trasporto stradale, aereo e marittimo, del trasporto pubblico, dell'acqua, dei rifiuti solidi, e dell'energia. Le attività in Italia sono coordinate in collaborazione con l'Agenzia per la Coesione territoriale. Nel 2014-2020 in Italia JASPERS ha contribuito ed è previsto che contribuisca, tra l'altro, alla definizione dei seguenti progetti: realizzazione a livello nazionale del progetto banda larga; efficienza energetica dell'industria siderurgica di Piombino; varie sezioni delle linee ferroviarie Napoli-Bari, Palermo-Messina, Palermo-Catania, Metaponto-Sibari-Paola e Bari-S. Andrea Bitetto; nodi ferroviari di Bari e Palermo; porto di Augusta; siti UNESCO di Napoli; recupero ambientale dei Laghi Flegrei;

<sup>116</sup> Per maggiori informazioni sul programma URBIS si veda: <http://eiah.eib.org/about/initiative-urbis.htm>.

completamento della riqualificazione e recupero del fiume Sarno; porti di Napoli e Salerno; strada statale SS268 del Vesuvio.

Il piano intende mobilitare 25 miliardi di euro per assistere gli enti territoriali nella realizzazione delle infrastrutture e nel miglioramento dei servizi di pubblica utilità, anche rafforzando la partnership con la PA e il presidio territoriale. In questo ambito, con l'obiettivo di accelerare lo sviluppo delle infrastrutture, CDP intende costituire un'unità dedicata che affiancherà gli Enti Locali nella progettazione, nello sviluppo e nel finanziamento delle opere. In questo modo, CDP affiancherà al tradizionale ruolo di finanziatore anche quello di promotore di nuove opere strategiche, coinvolgendo soggetti industriali in operazioni di partenariato pubblico-privato. È previsto anche il rafforzamento della collaborazione con la PA per rilanciare investimenti e innovazione, anche attraverso rinegoziazioni e anticipazioni per facilitare l'accesso a fondi nazionali e europei e il pagamento dei debiti verso le imprese.

Per quanto riguarda la Struttura di missione, si pone anche in questo caso la necessità di coordinamento con le altre, esistenti o già previste. In questa direzione, la legge di bilancio prevede un decreto del Presidente del Consiglio, con cui verranno stabilite le misure necessarie per realizzare il coordinamento delle attività delle due Strutture, nonché con quelle degli altri organismi competenti in materia di investimenti e di sviluppo infrastrutturale, tra cui la Cabina di regia "Strategia Italia", prevista dall'articolo 40 del DL 109/2018 ("Decreto Genova").

### 3.7 *Gli interventi sulla finanza locale*

Parte della manovra di bilancio viene destinata all'aumento della capacità di spesa da parte degli Enti territoriali. Concorre a tale aumento anche la revisione delle regole di finanza locale, che mira anche a tenere in conto alcuni rilievi della Corte costituzionale.

Tra tali rilievi si ricorda ad esempio il richiamo della Corte costituzionale a consentire la piena disponibilità degli avanzi di amministrazione risultanti dai bilanci degli enti, nonché delle risorse appostate al fondo pluriennale vincolato, anche ove rinvenienti da debito, (sentenze n. 247/017 e 101/2018) e a non operare tagli di risorse agli Enti territoriali come mera proroga di quelli operati da manovra precedenti (sentenza n. 103/2018).

I principali interventi contenuti nella legge di bilancio e nel decreto fiscale di interesse per gli Enti territoriali, i cui effetti sono riepilogati nella tabella 3.12, riguardano:

- la ridefinizione del pareggio; la regola viene ora definita in termini di mero rispetto dell'equilibrio del bilancio contabile di cui al D.Lgs. 118/2011 per tutti gli enti, salvo che per le RSO, le quali restano tenute, sino al 2020, al rispetto delle disposizioni attuative della L. 243/2012<sup>117</sup>. Ne consegue la possibilità di un ampio utilizzo delle risorse rinvenienti dagli avanzi di amministrazione e dal debito. Per gli enti in disavanzo la norma si applica con alcune limitazioni<sup>118</sup>.

Viene in tal modo eliminato il doppio vincolo del pareggio, uno costruito sulla base delle regole di contabilità (D.Lgs. 118/2011), l'altro sulla base di regole mutate da quelle europee (dapprima mediante il patto di stabilità interno, poi mediante la L. 243/2012 che ha definito un saldo da mantenere in equilibrio diverso da quello cui fa riferimento il citato D.Lgs. 118/2011). La scelta di disapplicare il secondo vincolo appare finalizzata a rispondere ai rilievi dalla Corte costituzionale, la quale ha evidenziato come il pareggio di cui alla L. 243/2012 deve intendersi come "parametro statistico" di riferimento nella valutazione della posizione di complessivo equilibrio degli enti e non come regola operativa suscettibile di limitare la piena disponibilità delle loro risorse proprie. Per il 2019 viene inoltre derubricato a mera facoltà il previsto obbligo di incrementare gli accantonamenti a FCDE<sup>119</sup> all'85 per cento dei crediti inesigibili<sup>120</sup>.

- la soppressione dei tagli di risorse previsti a legislazione vigente per le RSO (2,5 miliardi l'anno per il biennio 2019-2020), e la loro parziale sostituzione con la richiesta di esposizione di avanzi (1,7 miliardi nel 2019 e 800 milioni nel 2020) (tab. 3.13)<sup>121</sup>; per le Regioni a statuto speciale (RSS) è invece confermata

<sup>117</sup> Articolo 1, commi da 820 a 826, della L. 145/2018.

<sup>118</sup> Articolo 1, commi 897-898.

<sup>119</sup> Fondo crediti di difficile esigibilità

<sup>120</sup> Articolo 1, comma 1015.

<sup>121</sup> Articolo 1, comma 841.

l'applicazione dei tagli previsti a legislazione vigente. Peraltro, nel corso dell'iter parlamentare del provvedimento, è intervenuta la ridefinizione di alcuni accordi riguardanti il concorso alla finanza pubblica dei territori ad autonomia speciale (Val d'Aosta, Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia), con l'attribuzione a tali territori di nuovi trasferimenti in conto capitale;

- il trasferimento di risorse in conto capitale ai diversi comparti di enti territoriali, destinate principalmente alla messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale, nonché di risorse per altre specifiche finalità di investimento (metropolitana e viabilità di Roma, ponti del bacino del Po, Fondo per la montagna, Fondo per le aree confinanti con le RSS, incentivi premiali alle regioni che adottano le misure di risparmio previste dalla normativa vigente);
- l'introduzione di misure per alleggerire la situazione finanziaria di alcuni Enti locali (rinegoziazione dei mutui degli Enti locali aventi come controparte il MEF<sup>122</sup>; anticipazioni in favore degli enti in procedura di riequilibrio pluriennale; anticipazioni finalizzate al pagamento dei debiti commerciali<sup>123</sup>; trasferimento alla gestione commissariale di quote del debito di Roma capitale, in quanto indirettamente riferibili alla fase antecedente all'apertura della gestione commissariale stessa<sup>124</sup>);
- la cancellazione, nell'ambito della pacificazione fiscale di cui al DL 119/2018, dei debiti fino a 1.000 euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010<sup>125</sup>. Tale disposizione appare di interesse per gli Enti locali dal momento che una quota del relativo minor gettito (stimato in circa 99 milioni annui dal 2019 al 2023) è di competenza locale;
- l'implicita conferma dell'attribuzione di un carattere permanente al taglio ai trasferimenti dei Comuni, previsto dal DL 66/2014 fino al 2018 (art. 47, comma 8); tale conferma si deduce dal mancato incremento dell'importo del Fondo di solidarietà per gli Enti locali; per il riparto di quest'ultimo è stata inoltre prevista, nel corso dell'iter parlamentare del provvedimento, la conferma dei medesimi criteri applicati per il 2018.

Risulta inoltre di interesse per gli Enti territoriali la mancata inclusione nella manovra della proroga del blocco all'uso della leva fiscale, blocco introdotto da ultimo dalla legge di stabilità per il 2016<sup>126</sup> e successivamente prorogato fino al 2018.

---

<sup>122</sup> Articolo 1, commi 961-964.

<sup>123</sup> Articolo 1, commi 849-872.

<sup>124</sup> Articolo 1, commi 922-930.

<sup>125</sup> Articolo 4 del DL 119/2018.

<sup>126</sup> Art.1, comma 26, della L. 208/2015.

**Tab. 3.12** – Principali misure contenute nella legge di bilancio per il 2019 per gli Enti territoriali  
(milioni di euro)

Finalità principale	Descrizione interventi	Effetto su indeb. netto		Saldo netto da finanziare			Fabbisogno e indeb. netto		
				2019	2020	2021	2019	2020	2021
Rimodulazione dei vincoli di finanza pubblica	Eliminazione dei tagli previsti a legislazione vigente per il 2019-2020 per le RSO e loro parziale sostituzione con l'obbligo di esporre un <i>surplus</i> ai fini degli equilibri della L. 243/2012	s	k	2.496	2.496	0	800	1.658	1.033
	Ridefinizione del vincolo di equilibrio di bilancio per gli Enti territoriali con conseguente possibilità di utilizzo degli avanzi	s	k	0	0	0	0	404	711
	Facoltà per gli Enti locali di applicare la percentuale dell'80% in luogo all'85% dell'accantonamento di bilancio al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)	s	c				30		
Contributi per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale	Province delle Regioni a statuto ordinario	s	k	250	250	250	250	250	250
	Contributi alle Regioni	s	k			135			135
	Ai Comuni	s	k			250			250
	Ai piccoli Comuni	s	k	400	0	0	300	100	0
	Ai Comuni aventi titolo al ristoro della maggiorazione Tasi	s	k	190	190	190	190	190	190
Misure in favore dei territori ad autonomia speciale	Fondo per investimenti per accordi tra Stato, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia	s	k	34	30	194	34	30	194
	Riduzione del concorso a carico della Regione Val d'Aosta alla finanza pubblica	s	c	10			10		
	Trasferimenti per investimenti nella Regione Val d'Aosta	s	k	10	10	20	10	10	20
	Contributo alla Regione Sicilia per spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole			20	20	100	20	20	100
Misure in favore di specifiche esigenze locali	Completamento metropolitana di Roma e emergenza sicurezza stradale a Roma	s	k	100	90	30	75	55	45
	Fondo per la messa in sicurezza dei ponti sul bacino del fiume Po	s	k	50	50	50	50	50	50
Altri interventi	Contributo premiale per investimenti delle Regioni che adottano le misure di risparmio vigenti	s	k			50			50
	Fondo nazionale per la montagna di cui all'articolo 2 della L. 97/1994	s	k	10	10	10	10	10	10
	Rinegoziazione del debito degli Enti locali relativo ai prestiti gestiti da Cassa depositi e prestiti Spa per conto del Ministero dell'Economia e delle finanze	s	c	13	13	13	13	13	13
	Incremento Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano di cui all'articolo 6, comma 7 del DL 81/2007	s	c	10	6	20	10	6	20

Fonte: elaborazione su dati del prospetto riepilogativo della legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018).

Nella tabella seguente sono riepilogate le principali misure che presentano effetti di finanza pubblica per il sottosettore delle RSO (la tavola non considera le misure riguardanti il comparto sanitario e gli interventi di natura emergenziale, per i quali si rinvia agli appositi paragrafi del rapporto).

Oltre all'incremento di risorse in conto capitale per il quale si rinvia al paragrafo 3.6, appare in primo luogo rilevante lo sforzo di semplificazione delle regole per la finanza locale, con l'eliminazione della doppia articolazione del vincolo del pareggio. Il quadro vigente si è rivelato complesso in sede applicativa e, per alcune caratteristiche nel disegno delle norme, ha compresso la capacità di spesa degli enti, soprattutto di quelli virtuosi, e in particolare della spesa per investimenti. Le misure producono effetti in due aree importanti della operatività contabile degli enti: l'utilizzazione degli avanzi di amministrazione e il ricorso all'indebitamento.

**Tab. 3.13** – Articolazione della manovra a carico delle Regioni a statuto ordinario  
(milioni di euro; segno meno = effetti peggiorativi per la finanza pubblica)

Descrizione intervento	Descrizione effetto per la finanza pubblica	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno e indebitamento netto		
		2019	2020	2021	2019	2020	2021
<b>Manovra di finanza pubblica a carico delle RSO prevista a legislazione vigente (a):</b>							
Taglio di trasferimenti (ove incapienti versamenti delle RSO al bilancio dello Stato)	Maggiori entrate extratributarie dello Stato Minori spese correnti e/o in conto capitale delle RSO	2.496,2	2.496,2		2.496,2	2.496,2	
<b>Manovra di finanza pubblica a carico delle RSO prevista a seguito della legge di bilancio 2019 (b):</b>							
Obbligo di esporre avanzi per il 2019-2020. Tali avanzi potranno essere spesi dal 2021	Minori spese correnti e/o in conto capitale delle RSO nel biennio 2019-2020 e maggiori spese in conto capitale nel 2021				1696,2	837,8	-1033,2
<b>Riduzione della manovra a carico delle RSO operata dalla legge di bilancio 2019 (b-a):</b>							
Eliminazione del taglio previsto a legislazione vigente (mediante la tecnica dell'apparente attribuzione di nuovi trasferimenti ai fini di applicare il taglio a questi ultimi), parzialmente sostituito con l'obbligo di esporre avanzi nel 2018-19, spendibili dall'anno successivo. Per la differenza si libera la possibilità delle regioni di effettuare maggiore spesa a valere su risorse proprie, con parziale vincolo di destinazione alla spesa in conto capitale	Minori entrate extratributarie dello Stato Maggiori spese delle regioni correnti (limitatamente a 750 milioni nel 2020) e in conto capitale (per la parte restante)	-2.496,2	-2.496,2		-800,0	-1.658,4	-1.033,2

Fonte: elaborazione su dati del prospetto riepilogativo della legge di bilancio per il 2019 (L145/2018).

*L'utilizzo degli avanzi di amministrazione.* Gli effetti sulla capacità di spesa degli enti di tale nuovo assetto regolatorio appaiono, in considerazione dell'entità degli avanzi spendibili, potenzialmente elevati e soggetti a notevoli margini di incertezza. La relazione tecnica ipotizza l'emergere di una limitata maggiore spesa solo a decorrere dal 2020, richiamando coperture disponibili a legislazione vigente e ipotizzando una gradualità nel comportamento di spesa degli enti.

A fronte dei significativi avanzi potenzialmente spendibili iscritti nei bilanci degli enti – stimabili secondo un primo esercizio<sup>127</sup>, per gli enti diversi dalla RSO, in circa 15,3 miliardi, di cui 11,6 relativi ai Comuni, 2,4 a Province e Città Metropolitane e 1,2 a RSS e Province autonome – le stime governative ipotizzano un profilo molto graduale di aumento della spesa, con un effetto nullo nel 2019 e moderato nei successivi due anni di previsione (404 e 711 milioni). Gli effetti di maggiore spesa divengono più sensibili dal 2022 (1,3 miliardi), per raggiungere un picco di 2 miliardi nel 2025 e assestarsi poi dal 2028 a 1,5 miliardi annui. Tale moderato impatto finanziario della misura è dovuto, in parte, alla presenza nella legislazione vigente di coperture disponibili per alcuni anni (quali quelle previste per la concessione di spazi finanziari agli Enti territoriali ai fini del vincolo di cui alla L. 243/2012: tali coperture non sono più necessarie a seguito dell'integrale eliminazione di tale vincolo) e in parte all'assunzione di ipotesi di gradualità nell'impiego da parte degli enti delle risorse disponibili.

L'analisi su base territoriale dell'impatto della misura fa emergere una situazione eterogenea tra aree del paese, con una maggiore concentrazione degli avanzi disponibili al Nord, specialmente nel caso dei Comuni. Un esame preliminare dei dati disponibili con riferimento al 2017 mostra infatti che nelle aree del Centro-Nord risultano maggiormente concentrati gli avanzi di amministrazione potenzialmente destinabili a copertura di nuove spese a fronte dei quali gli enti dispongono di risorse liquide

Vi sono profili di rischio per la finanza pubblica nelle misure esaminate. Per gli enti con disponibilità di avanzi e di cassa, l'utilizzazione delle risorse potrebbe avvenire con maggiore rapidità rispetto alle ipotesi governative, anche alla luce del fatto che si tratterebbe di interventi a lungo rinvii durante la fase di compressione della spesa degli anni pregressi. È utile ricordare che, in base alla legislazione vigente, i criteri per l'utilizzazione degli avanzi di amministrazione liberi prevedono un ordine di priorità negli impieghi<sup>128</sup> che consente di destinarli, almeno in parte, a finalità di spesa corrente di carattere non ricorrente (es. manutenzione del verde o delle strade). Inoltre, anche per gli enti in disavanzo, cui viene consentito di destinare gli avanzi, anche in deroga ai loro vincoli di destinazione, a ripiano di disavanzi pregressi, le esigenze di consolidamento si

---

<sup>127</sup> Per una illustrazione di tale esercizio si rinvia a un focus dell'Ufficio parlamentare di bilancio di prossima pubblicazione.

<sup>128</sup> L'art. 187, co. 2, del D.Lgs. 267/2000 prevede il seguente ordine di priorità per la quota libera dell'avanzo di amministrazione (le altre quote hanno già una finalizzazione individuata): debiti fuori bilancio, provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, spese di investimento e spese correnti a carattere non permanente.

ridurrebbero sin dal primo esercizio, con il venir meno del correlato effetto di compressione della spesa anche di parte corrente. Si osserva infine che l'avanzo di amministrazione che diviene spendibile include quote di risorse vincolate a finalità di spesa corrente (come la sanità per le RSS).

L'eventualità di un incremento della spesa corrente, più facilmente realizzabile in tempi brevi, non è considerata nelle previsioni governative, le quali nei prospetti riepilogativi assumono unicamente effetti di incremento della spesa in conto capitale.

*Il ricorso all'indebitamento.* Le misure della legge di bilancio danno la possibilità per ciascun ente di finanziare gli investimenti con nuovo indebitamento, con il solo limite della sostenibilità del piano di ammortamento dei debiti in essere.

La condizione di sostenibilità è rappresentata dal limite posto al rapporto tra l'importo degli interessi passivi, aumentato delle rate di rimborso della quota capitale dei prestiti in essere, e il totale dei primi tre titoli delle entrate (tributarie, da trasferimenti correnti ed extratributarie). Tale rapporto non deve essere superiore al 10 per cento per gli Enti locali e al 20 per cento per le Regioni<sup>129</sup>. Al denominatore del rapporto sono computate tutte le entrate, anche quelle soggette a vincolo di destinazione o di difficile esigibilità.

L'articolo 60 della legge di bilancio, infatti, nel definire l'equilibrio degli enti, richiama unicamente il D.Lgs. 118/2011, che consente di computare in entrata le risorse rinvenienti da debito nel rispetto della predetta condizione di sostenibilità. Viene meno quindi il vincolo aggiuntivo definito dall'articolo 10 della L. 243/2012, che prevede una procedura gestita a livello regionale, volta ad assicurare che la maggiore spesa finanziata tramite ricorso a indebitamento sia compensata da una corrispondente minore spesa di altri enti, in modo che per gli enti della regione nel loro complesso sia assicurato un equilibrio tra entrate (escluse quelle da debito) e spese (esclusi i rimborsi dei prestiti). La procedura, che portava almeno alla stabilizzazione in volume del debito delle Amministrazioni territoriali, era stata introdotta nell'ordinamento al fine di dare attuazione alla norma della Costituzione (art. 119, co.6) che prevede che l'accesso al debito per finanziare le spese di investimento sia consentito "a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio". In base alle norme proposte, l'equilibrio degli enti a livello regionale richiesto dalla Costituzione sembra intendersi tautologicamente rispettato nel momento in cui ciascun ente rispetta il proprio equilibrio finanziario come definito dal citato decreto legislativo, ovvero computando in entrata anche le risorse rinvenienti da debito.

La misura sembra consentire un'accelerazione della spesa per investimenti già finanziata da mutui, attraverso la libera utilizzazione del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) alimentato da debito, nonché del ricorso a nuovo indebitamento sin dal primo anno, con impatto immediato sul disavanzo e sul debito delle Amministrazioni pubbliche.

<sup>129</sup> Si veda rispettivamente l'art. 204, co. 1, del D.Lgs. 267/2000 e l'art. 10, co. 2 della L. 281/1970.

Attualmente il limite posto al rapporto appare rispettato con ampi margini dalla larga maggioranza degli enti. Questi ultimi hanno infatti progressivamente ridotto il ricorso al debito in vigore dei vincoli di finanza pubblica previsti dalla L. 243/2012. Ora che tale vincolo viene meno gli enti potrebbero decidere di sfruttare i margini consentiti e ampliare in modo anche significativo la loro spesa per investimenti finanziata da debito. Inoltre, concorre a indebolire la significatività del limite il fatto che al denominatore del rapporto sono computate anche le entrate soggette a vincolo di destinazione o di difficile esigibilità, poste che non appaiono appropriate per valutare la capacità di rimborso dei prestiti. Se, da un lato, è prevedibile che gli enti che dispongono di avanzi di amministrazione di importo significativo non abbiano necessità di aumentare il ricorso al debito finché non smaltiscono le risorse disponibili, dall'altro è possibile attendersi un aumento del debito da parte degli enti che non dispongono di risorse proprie.

La Relazione Tecnica menziona la maggior spesa dell'utilizzo da FPV alimentato da debito (quantificazione compresa nell'effetto complessivo della norma, già indicato in precedenza) e non è chiaro se e in quale misura consideri anche l'eventualità di una accelerazione del ricorso al debito.

Un altro aspetto di rilievo delle misure relative alla finanza locale attiene al ripristino della facoltà degli enti di gestire le entrate fiscali loro attribuite come proprie, con conseguenti effetti positivi in termini di ripristino dell'autonomia di bilancio degli enti, cui tuttavia potrebbe corrispondere il rischio di aumento della pressione fiscale locale. Si determinano infatti margini potenziali di incremento delle aliquote diversificati sul territorio sia per classi dimensionali degli enti che per distribuzione geografica. Le aliquote applicate nella maggior parte dei Comuni di grandi dimensioni risultano infatti già attualmente al livello massimo (come ad esempio nel caso di Roma e Milano), benché in alcuni casi esse siano accompagnate da esenzioni per le fasce sociali più deboli; stesso dicasi per gli enti meno dotati di risorse, che già attualmente praticano aliquote fiscali massime (obbligatorie nel caso degli enti sottoposti a procedure di risanamento del bilancio) o comunque elevate.

Per gli enti che beneficerebbero maggiormente della possibilità di utilizzo degli avanzi potrà non risultare necessario, almeno nel breve-medio termine, attivare il ricorso alla leva fiscale. tuttavia, le esigenze connesse ai rinnovi contrattuali potrebbero eventualmente indurre ad attivare lo strumento fiscale.

Un ultimo profilo critico che merita di essere segnalato riguarda l'esigenza di una maggiore trasparenza e intellegibilità degli interventi di finanza locale, esigenza richiamata anche da molteplici rilievi della Corte costituzionale (si vedano ad esempio le sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018) cui la formulazione della legge di bilancio sembra far fronte solo parzialmente. Si evidenziano, a titolo esemplificativo, alcune aree di opacità che ostacolano la comprensione immediata degli effetti e della finalità degli interventi attuati:

- Per quanto riguarda i Comuni non viene data espressa evidenza della proroga al taglio dei trasferimenti, per 563 milioni, previsto dalla normativa vigente fino al 2018 (art. 47, co. 8, DL 66/2014), il quale viene di fatto cristallizzato nell'importo del Fondo di solidarietà comunale iscritto nel bilancio di previsione. La necessità di dare maggiore visibilità a tale tipo di interventi appare necessaria anche in considerazione delle eccezioni di incostituzionalità pronunciate dalla Corte costituzionale su misure analoghe, quali la proroga al 2020 del taglio di risorse a carico delle RSO operata dal DL 66/2014, censurata con la sentenza n. 103/2018, che viene infatti disattivata dalla manovra di bilancio in esame.
- Per quanto riguarda le RSO si ripropone la prassi di una relazione tra Stato e Regioni opaca, caratterizzata da operazioni incrociate che coinvolgono anche misure pregresse. In particolare, non emergono con evidenza i seguenti aspetti sostanziali della manovra (riepilogati nella tabella 3.13):
  - Il concorso al consolidamento previsto per il biennio 2019-2020 dalla legislazione vigente (mediante riduzione dei trasferimenti)<sup>130</sup> viene operata attraverso l'assegnazione di risorse aggiuntive, di cui si dispone simultaneamente il mancato trasferimento.

L'abrogazione dei tagli previsti a legislazione vigente viene offuscata dall'apparente attribuzione di nuove risorse finalizzate alla spesa di investimento (articolo 1, commi 834 e 836) delle quali è contestualmente prevista la mancata erogazione (articolo 1 comma 841). In luogo dell'assenza di effetti che tale doppia azione di segno opposto produrrebbe, è quantificato sul saldo netto da finanziare l'onere ascrivibile all'annullamento dei tagli previsti dalla normativa vigente.

- Il surplus (ai fini degli equilibri di bilancio di cui alla L. 243/2012), richiesto in parziale sostituzione dei tagli soppressi, nella misura in cui si tradurrà in avanzi di amministrazione (ai fini del D.Lgs. 118/2011), si configura come un effetto transitorio di minore spesa che consentirà corrispondenti maggiori spese dal 2021 (quando verrà meno anche per le RSO il vincolo di cui alla L. 243/2012, con la conseguente spendibilità degli avanzi attualmente richiesti).
- Di fatto non viene attribuita alle RSO per il biennio 2019-2020 nessuna risorsa aggiuntiva a valere sul Fondo per gli investimenti degli enti territoriali (a fronte di una attribuzione nominale di 2,5 miliardi di euro per l'anno 2019 e 1,8 per l'anno 2020). La maggiore capacità di spesa delle Regioni deriva dalla mancata applicazione dei tagli inclusi negli andamenti tendenziali.

<sup>130</sup> Fa eccezione solo un taglio di 750 milioni previsto per il 2020, oggetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale, del cui annullamento viene data espressa evidenza.



ufficio

D

**Ufficio parlamentare di bilancio**  
**Via del Seminario, 76**  
**00186 Roma Italia**  
**[www.upbilancio.it](http://www.upbilancio.it)**

