



**Audizione del Presidente  
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**nell'ambito dell'attività conoscitiva  
preliminare all'esame del disegno di legge  
recante bilancio di previsione per l'anno  
finanziario 2019 e bilancio pluriennale  
per il triennio 2019-2021**

**Commissioni riunite V della Camera dei deputati  
(Bilancio, Tesoro e Programmazione) e  
5<sup>a</sup> del Senato della Repubblica (Bilancio)**

**12 novembre 2018**



## 1. Quadro macroeconomico

### 1.1. Lo scenario del Documento programmatico di bilancio

Il Documento programmatico di bilancio (DPB) conferma le previsioni macroeconomiche del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) pubblicate nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) 2018. Il DPB ribadisce dunque l'aumento del PIL reale nello scenario programmatico dell'1,2 per cento per il 2018 e dell'1,5 per cento per il 2019 (tab. 1.1).

L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha validato lo scorso 19 settembre il quadro macroeconomico tendenziale 2018-19, poi pubblicato nella NADEF il 27 settembre<sup>1</sup>. Le previsioni programmatiche per il 2019 non sono invece state validate dall'UPB<sup>2</sup>. Tale valutazione discende dai significativi e diffusi disallineamenti sulle principali variabili del quadro programmatico rispetto al *panel* di previsori UPB, non soltanto con riferimento ai volumi ma anche ai prezzi; nel complesso, gli scostamenti sulla dinamica del PIL nominale sono rilevanti.

Tra i principali elementi alla base della non validazione del quadro programmatico si segnala che la stima sulla crescita del PIL del MEF del 2019 eccede in misura non trascurabile sia il valore mediano sia l'estremo superiore del *panel* UPB (due decimi di punto percentuale). Tale differenza è principalmente imputabile alla dinamica attesa nella NADEF per gli investimenti in beni diversi dalle costruzioni. Si registrano divergenze anche sui prezzi. La previsione NADEF sulla variazione del deflatore del PIL nel 2019 eccede l'estremo superiore del *panel* UPB e risulta inferiore a quella dello scenario tendenziale solo per 0,2 punti percentuali, nonostante la disattivazione delle clausole sull'IVA. Gli scostamenti sugli aggregati reali e sui prezzi si riflettono in una dinamica del PIL nominale prevista dalla NADEF molto diversa rispetto al consenso del *panel*: il divario di crescita è di sette decimi di punto percentuale rispetto alla mediana e di quattro decimi rispetto all'estremo superiore.

Dalla data di pubblicazione della NADEF a oggi il rallentamento congiunturale, in atto dalla primavera, si è reso più evidente. Le attese sulla variazione del PIL nel 2018 restano comunque sull'1,1 per cento, marginalmente al di sotto della stima del MEF (1,2 per cento), come già segnalato dall'UPB in occasione della validazione dello scenario tendenziale. Per quanto attiene, invece, alle stime sull'anno prossimo, vi sono nuovi rischi al ribasso. Secondo le previsioni di breve termine dell'UPB (citate nel successivo paragrafo 1.2.2) la crescita del 2019 già acquisita nel trimestre in corso risulterebbe pari allo 0,1 per cento, un decimo in meno rispetto a quanto stimato in occasione dell'audizione sulla NADEF 2018<sup>3</sup>. Tale revisione rende l'obiettivo del MEF sulla

<sup>1</sup> La lettera di validazione è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2018/10/Lettera-di-validazione-QMT-NADEF-2018-con-allegato.pdf>

<sup>2</sup> La lettera di non validazione è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2018/10/Lettera-validazione-QMP-2018-con-allegato.pdf>.

<sup>3</sup> La variazione percentuale annuale (tra T e T-1) del PIL, una variabile di flusso, è una funzione delle variazioni congiunturali (rispetto al periodo precedente) relative ai sette trimestri compresi tra il secondo dell'anno T-1 e il quarto dell'anno T. Si può misurare quanta parte della crescita annuale si è già realizzata prima che siano disponibili tutti e sette i trimestri, assumendo che in quelli mancanti il PIL resti invariato; si ottiene dunque una misura della crescita annuale già "acquisita" a un dato trimestre (sia di T-1 sia di T). La variazione acquisita della crescita annua in T, quando calcolata sui trimestri dell'anno T-1 viene anche indicata come trascinarsi statistico.

variazione del PIL nel 2019 (1,5 per cento) ancora più ambizioso di quanto già rilevato in precedenza.

Alcuni rischi al ribasso sul quadro macroeconomico derivano inoltre dall'evoluzione recente dello scenario internazionale, sinteticamente descritta di seguito.

## 1.2. *La recente evoluzione congiunturale*

### 1.2.1. *Il quadro internazionale*

Non è ancora possibile stabilire se il rallentamento dell'economia mondiale e degli scambi internazionali, che ha caratterizzato la prima parte dell'anno, sia di natura temporanea. Secondo il *Central Planning Bureau* in agosto la variazione tendenziale della media mobile a tre mesi delle importazioni è scesa al 3,9 per cento, dai valori di poco inferiori al 5,5 per cento registrati nella seconda metà del 2017 e nei primi due mesi del 2018. Il mese scorso il Fondo Monetario Internazionale (FMI) ha ridotto, rispetto alle previsioni di aprile, le previsioni di crescita degli scambi internazionali per il 2018 e il 2019, di circa 0,5 punti percentuali in ciascun anno (rispettivamente al 4,2 e 4,0 per cento). Gli indicatori di fiducia dei responsabili degli acquisti (*Purchasing Managers' Index*, PMI) mostrano un peggioramento a partire dai mesi estivi, sia per i paesi avanzati sia per gli emergenti. Nel complesso, le assunzioni della NADEF riguardo la dinamica del commercio internazionale (tab. 1.1) appaiono sostanzialmente in linea con le recenti analisi del FMI, ma il deterioramento in atto degli indicatori anticipatori prefigura rischi al ribasso.

Le quotazioni delle materie prime energetiche sono risultate particolarmente volatili negli ultimi mesi. Tra la metà di agosto e la prima decade di ottobre il prezzo del petrolio è aumentato fino a 85 dollari al barile, prevalentemente per via del contenimento dell'offerta; si è ridotta la produzione venezuelana e il mercato ha anche risentito della prospettiva di sanzioni americane verso l'Iran. Dalla metà di ottobre invece, Russia e Arabia Saudita hanno accresciuto l'offerta di greggio e l'amministrazione americana ha stemperato le minacce di sanzioni all'Iran, facilitando il rientro delle quotazioni verso i livelli di metà agosto. Tenendo conto dei dati storici finora disponibili e delle quotazioni *futures*, il prezzo del petrolio risulterebbe intorno ai 74 dollari per barile nel complesso del 2018 e lievemente più alto nel 2019; tali valori sono superiori a quelli ipotizzati nella NADEF solo marginalmente; l'incertezza è però elevata, in considerazione delle ampie variazioni registrate di recente.

Sul mercato dei cambi, la favorevole fase ciclica dell'economia statunitense e la normalizzazione della politica monetaria da parte della Riserva Federale hanno spinto il rafforzamento del dollaro dall'estate; nei confronti dell'euro la divisa americana si è portata in ottobre al di sotto della soglia di 1,15. Tenuto conto dell'evoluzione passata il cambio dollaro/euro dovrebbe chiudere l'anno corrente intorno a quota 1,18 e si

attesterebbe sotto l'1,15 nel resto dell'orizzonte previsivo. Tali valori sono poco diversi da quelli ipotizzati nella NADEF.

Nel complesso, i più recenti indicatori relativi al contesto esterno non si discostano in misura rilevante rispetto al quadro delle variabili esogene ipotizzate nella NADEF. Tuttavia, il rapido deterioramento delle attese sulla crescita globale e sul commercio internazionale, che risentono anche delle dichiarazioni e delle restrizioni protezionistiche, pone non trascurabili rischi al ribasso sul quadro macroeconomico dell'Italia.

### *1.2.2. Il quadro dell'economia italiana*

Successivamente alla definizione del quadro macroeconomico della NADEF, avvenuta a fine settembre, sono emersi nuovi segnali di rallentamento ciclico. La stima preliminare del PIL, diffusa dall'Istat a fine ottobre, ha certificato la stagnazione in estate dell'attività economica. Gli indicatori congiunturali più recenti inoltre prospettano la prosecuzione della fase di debolezza congiunturale anche nella parte finale dell'anno in corso.

La produzione industriale è risultata molto volatile tra luglio e agosto, per poi flettere lievemente in settembre; nel complesso del trimestre estivo si è ridotta in termini congiunturali dello 0,2 per cento, come nella media dei due periodi precedenti. Analizzando le componenti si osserva come si stia riducendo il numero dei settori in crescita, tanto che l'indice trimestrale di diffusione dell'UPB sta continuando a flettere. Segnali di peggioramento per il comparto manifatturiero giungono anche dagli indicatori qualitativi, sia sull'indice PMI sia con riferimento all'indice Istat sulla fiducia delle imprese manifatturiere. Nell'edilizia, l'indicatore di fiducia è sceso in agosto-settembre, per recuperare solo parzialmente in ottobre.

L'attività dei servizi è aumentata moderatamente nel secondo trimestre e gli indicatori qualitativi anticipatori non prospettano un rafforzamento nel breve termine. Per quanto riguarda l'insieme dei settori produttivi, l'indice composito della fiducia delle imprese, ottenuto come media ponderata dei valori settoriali, si è posizionato in ottobre su un valore lievemente inferiore rispetto a quello medio del secondo trimestre.

Dal lato della domanda, le immatricolazioni di autovetture e veicoli commerciali leggeri nel terzo trimestre hanno registrato una decisa flessione tendenziale (rispettivamente -6,9 e -9,6 per cento). L'accumulazione di capitale, dopo la forte espansione del secondo trimestre, si sarebbe indebolita in estate. L'indagine sulle aspettative di inflazione e crescita della Banca d'Italia rileva, per la seconda parte dell'anno, un rallentamento dei piani di investimento, pur positivi. L'inchiesta Istat di settembre sulle imprese manifatturiere indica un peggioramento delle condizioni di finanziamento, non trascurabile per le aziende di piccole dimensioni. Gli scambi con l'estero, dopo la battuta d'arresto nella prima parte dell'anno potrebbero avere recuperato nel terzo trimestre; le inchieste qualitative non prospettano però rilevanti miglioramenti nel breve termine: l'indicatore trimestrale dell'Istat sugli ostacoli all'*export* continua a peggiorare; per un'ampia quota delle imprese manifatturiere intervistate si registra, inoltre, un deterioramento delle risposte sugli ordinativi dall'estero e sulle attese di fatturato nei mercati internazionali.

L'incertezza comincia a pesare sulla fiducia di famiglie e imprese. L'indicatore di incertezza dell'UPB ha continuato ad aumentare in ottobre, prevalentemente con riferimento alle componenti relative all'industria in senso stretto e ai servizi.

Nel complesso, gli indicatori sintetici del ciclo economico elaborati da varie istituzioni sono coerenti nel segnalare la prosecuzione della debole fase ciclica. L'indice coincidente della crescita di fondo elaborato dalla Banca d'Italia, ITA-coin, in ottobre si è confermato, per il quinto mese consecutivo, appena sopra lo zero; nello stesso mese, l'indicatore anticipatore Istat ha proseguito la sua tendenza al ribasso, in atto dalla fine del 2017.

Il rallentamento dell'economia italiana si ripercuote anche sul mercato del lavoro. L'occupazione, che in primavera aveva recuperato fino a portarsi in prossimità dei valori precedenti alla crisi del 2008, si è successivamente stabilizzata nel terzo trimestre. La domanda di lavoro resta vivace per la componente a termine; il forte incremento in settembre (+248.000 unità dall'inizio dell'anno), a discapito delle posizioni permanenti, potrebbe aver riflesso comportamenti anticipatori rispetto al regime transitorio del Decreto Dignità, (terminato in ottobre). Nel secondo trimestre la dinamica salariale si è rafforzata, ma rimane moderata. Le ore lavorate sono aumentate (0,8 per cento) in misura maggiore rispetto al PIL, inducendo quindi una caduta della produttività oraria (-0,5 per cento su base annua).

L'inflazione resta modesta, inferiore a quella dell'area dell'euro e ancora trainata dalle componenti erratiche. In ottobre l'inflazione al consumo (NIC) è cresciuta all'1,6 per cento (dall'1,4 di settembre), principalmente per effetto del rincaro dei beni energetici; hanno invece rallentato i prezzi dei prodotti alimentari non lavorati e dei servizi di trasporto maggiormente legati a fattori stagionali. La dinamica della misura di fondo si mantiene bassa (0,8 per cento su base annua in ottobre da 0,7) e le attese degli imprenditori sui prezzi di vendita restano caute.

Le attese di breve termine si confermano modeste sul ciclo industriale, leggermente migliori per i servizi. L'*export* risentirebbe ancora dell'indebolimento del ciclo globale, riconducibile in parte alle tensioni protezionistiche. La domanda interna potrebbe essere sospinta da una più robusta accumulazione di capitale privato, per beneficiare degli incentivi in scadenza, sulla quale però gravano rischi al ribasso per il deterioramento della fiducia e per le tensioni finanziarie. La previsione UPB sulla crescita del PIL nel quarto trimestre resta quindi di un marginale recupero congiunturale, dello 0,1 per cento, con rischi al ribasso (coerenti con una banda di confidenza asimmetrica, compresa tra il -0,1 e lo 0,2 per cento). Nel complesso del 2018 il PIL aumenterebbe dell'1,0 per cento, che in termini di dati annuali grezzi (ovvero al lordo degli effetti di calendario) sarebbe pari all'1,1 per cento; tale stima conferma la previsione elaborata dall'UPB in occasione dell'esercizio di validazione del quadro macroeconomico tendenziale della NADEF 2018. La variazione acquisita del PIL rispetto al 2019 è appena positiva (0,1 per cento; fig. 1.2); in occasione dell'esercizio di validazione della NADEF

era stata stimata dall'UPB allo 0,2 per cento. Per realizzare una crescita del PIL nel 2019 pari all'1,5 per cento, anche scontando una accelerazione nel quarto trimestre più marcata (0,2 per cento) di quella da noi stimata nello scenario di base, occorrerebbe una forte e rapida ripresa della dinamica produttiva; il PIL dovrebbe infatti aumentare per tutti e quattro i trimestri dell'anno prossimo dello 0,5 per cento (sequenza che non si realizza in Italia dalla fine degli anni novanta).

## **2. Il quadro programmatico di finanza pubblica**

### *2.1. Il quadro programmatico e la manovra di bilancio*

La manovra di finanza pubblica è composta dal DL 119/2018 e dal DDL di bilancio per il 2019, appena presentati in Parlamento e verrà completata con altri provvedimenti legislativi, in particolare quelli relativi ai due elementi cardine della politica di bilancio, l'introduzione del "reddito di cittadinanza" e la revisione del sistema pensionistico.

Secondo quanto indicato nei provvedimenti già inviati alle Camere, la manovra comporta un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto agli andamenti tendenziali a legislazione vigente, pari all'1,2 per cento del PIL nel 2019, all'1,4 nel 2020 e all'1,3 per cento nel 2021 (tabb. 2.1, 2.2 e 2.4). Tali impatti, dopo un disavanzo stimato all'1,8 per cento del PIL nel 2018, dovrebbero condurre il deficit programmatico al 2,4 per cento nel 2019 per poi portarlo al 2,1 per cento nel 2020 e all'1,8 per cento nel 2021.

Come è noto, dopo un saldo strutturale atteso in miglioramento di 0,2 punti percentuali del PIL nel 2018, nel quadro programmatico della NADEF è delineato un peggioramento di 0,8 punti percentuali nel 2019 e poi un'invarianza in ognuno dei due anni successivi. Il deficit strutturale, pari allo 0,9 per cento del prodotto nell'anno in corso, rimarrebbe infatti stabile all'1,7 per cento nell'intero triennio di programmazione 2019-2021 (tab. 2.1).

Si ricorda che, secondo quanto indicato nella NADEF, il sostanziale raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (OMT), ossia il pareggio di bilancio in termini strutturali, avverrà gradualmente negli anni successivi, con una ripresa del processo di convergenza verso l'OMT solo dopo che la crescita economica si sarà consolidata, in particolare quando il livello del PIL reale e il tasso di disoccupazione saranno tornati ai valori pre-crisi.

Il rapporto tra il debito e il PIL, dopo l'attesa riduzione per il 2018 di tre decimi al 130,9 per cento, grazie alla crescita sostenuta attesa e al mantenimento di una consistente parte delle clausole sull'IVA, dovrebbe scendere al 128,1 per cento nel 2020 e al 126,7 per cento nell'anno successivo, posizionandosi su un livello alla fine del periodo di

programmazione di circa 4 punti percentuali di PIL in meno rispetto al risultato del 2017 e di circa 2 punti in più rispetto allo scenario tendenziale della NADEF.

La manovra di bilancio prevede misure espansive (impieghi nella tabella 2.2) che rimangono tra il 2,1 e il 2,3 per cento del PIL, nell'arco di programmazione; al netto delle clausole di salvaguardia, i nuovi interventi producono invece effetti crescenti, dall'1,4 del 2019 al 2 per cento del prodotto nel biennio successivo. Dato l'incremento programmato del deficit, le risorse di copertura (tab. 2.2) sono minori e risultano costanti allo 0,9 per cento del PIL nell'intero triennio.

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 del DDL 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, commi che sono soppressi dall'articolo 57, comma 1, del DDL 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 (nel DDL 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 di cittadinanza", che viene a sua volta valutato – tra gli impieghi – al netto di tale finanziamento.

Per il 2019, le misure espansive impiegano circa 38 miliardi a fronte dei quali vengono individuate risorse per circa 16 miliardi, con conseguente incremento del deficit per circa 22 miliardi (tab. 2.2). È il quarto anno consecutivo che, dal lato degli impieghi delle risorse, l'intervento più consistente riguarda la sterilizzazione della clausola di salvaguardia sull'IVA, per 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 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, i tre quarti circa derivano da maggiori entrate, all'interno delle quali sono previsti, tra l'altro, aumenti di gettito provenienti dalle imprese, soprattutto bancarie, l'abrogazione dell'imposta sul reddito imprenditoriale (IRI) – per altro non ancora entrata in vigore – e delle deduzioni per l'aiuto alla crescita economica (ACE). Il contenimento delle spese è assicurato principalmente, oltre che da tagli ai Ministeri e alla sanità, da definanziamenti e riprogrammazioni di trasferimenti alle Ferrovie dello Stato nonché da numerose e puntuali misure di razionalizzazione della spesa.

Per il biennio 2020-21, alla parziale disattivazione della clausole di salvaguardia, in riduzione di 5,5 e 4 miliardi rispettivamente, e ai maggiori effetti di molti degli interventi di incremento delle spese – in particolare per quelle in conto capitale – si sommano l'insieme di più elevati impatti, proroghe e ulteriori misure concernenti le agevolazioni fiscali. Per quanto riguarda il reperimento delle risorse di copertura, aumenta l'incidenza delle maggiori entrate rispetto al 2019 (da circa il 74,5 per cento del 2019 a circa all'85 e all'80,5 per cento nei due anni), in particolare per gli introiti dovuti al 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 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. Queste ultime 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. Tra le prime si ricordano gli interventi di contrasto all'evasione e di condono e di rideterminazione dell'acconto dell'imposta sulle assicurazioni.

Si evidenzia infine che, nell'ambito degli impieghi di mezzi finanziari, importi consistenti di risorse – per circa 800 milioni nel 2019 e oltre 1,3 miliardi in ciascuno dei due anni successivi – sono appostati su fondi sia di natura corrente (per oltre l'80 per cento) che in conto capitale, finalizzati alle esigenze indifferibili, al programma di Governo, e alle spese che si prevede siano attuate in corso d'anno.

#### *2.1.1. I principali interventi della manovra*

Guardando più in particolare agli elementi della manovra, sul versante degli impieghi, i principali interventi possono essere raggruppati in varie tipologie (tabb. 2.3 per una visione di sintesi e 2.4 per il dettaglio).

Come già sottolineato, è prevista la ormai consueta completa neutralizzazione per il primo anno e parziale sterilizzazione per quelli successivi delle *clausole di salvaguardia* su IVA e accise.

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 saranno attuate con successivi provvedimenti legislativi, relativi rispettivamente all'introduzione delle pensioni e 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 del DDL 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).

Altro elemento qualificante della manovra è costituito dall'incremento della spesa in conto capitale, per *investimenti pubblici e contributi agli investimenti*. 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, *altre misure* prevedono l'incremento dei fondi relativi alle esigenze indifferibili, all'attuazione del programma di Governo e del Fondo speciale di parte corrente, nonché il finanziamento delle missioni internazionali di pace del 2020.

Sul versante delle risorse di copertura (tabb. 2.3 per una visione di sintesi e 2.4 per il dettaglio), oltre quelli del decreto legge fiscale 119/ 2018, sono disposti provvedimenti sulle imprese – soprattutto su quelle bancarie e finanziarie e con abrogazione di taluni regimi agevolativi precedentemente introdotti – e altre misure fiscali. 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 400.000n 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 introdotto un vero e proprio condono fiscale (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; 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).

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 unico (PREU) in materia di giochi; 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.).

Tagli agli *investimenti e ai contributi agli investimenti*, nell'ambito della Sezione seconda del DDL di bilancio si trovano riprogrammazioni e definanziamenti consistenti riguardanti 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).

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.

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

La manovra peggiora il disavanzo pubblico, sia rispetto al deficit tendenziale sia, per il biennio 2019-2020, rispetto al risultato atteso per il 2018. Solo nel 2021 è programmato un indebitamento netto che si ripositiona sullo stesso livello del PIL del saldo stimato per il 2018.

La manovra implica una riduzione del disavanzo nel 2020 e nel 2021 unicamente per la presenza di una parte rilevante di clausole di salvaguardia, pari rispettivamente allo 0,7 e allo 0,8 per cento del PIL. Al netto di tali entrate, il deficit sarebbe pari – in un esercizio puramente meccanico – al 2,8 per cento del PIL nel 2020 e al 2,6 per cento nel 2021. Sempre in un esercizio meccanico, tali clausole, peraltro, consentono rispettivamente circa il 70 e il 79 per cento della riduzione programmata del rapporto tra il debito e il PIL nel 2020 e nel 2021.

La disattivazione progressiva e parziale delle clausole ha caratterizzato gli ultimi anni della politica di bilancio (salvo un aumento disposto a decorrere dal 2019 dalla legge di bilancio per il 2017). Tuttavia, fino a oggi il mantenimento parziale 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 stabile il saldo strutturale all'1,7 per cento del PIL e una discesa del debito meno pronunciata rispetto ai precedenti scenari programmatici.

Sono ancora presenti nei conti programmatici introiti di IVA e accise per circa 13,7 miliardi nel 2020 e circa 15,6 miliardi nel 2021. In base a quanto indicato nella NADEF, si rinvia ad aprile 2019, con la presentazione del Programma di stabilità, per 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". Rimane quindi, come avvenuto negli ultimi anni, un elevato fattore di indeterminatezza circa la composizione e l'entità delle politiche di bilancio future, questa volta in un contesto ove 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 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 il DDL di bilancio ne proroga alcune.

Si evidenzia che, come indicato nella relazione tecnica del DDL 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 utilizzati alla base dei calcoli nelle diverse clausole succedutesi nel tempo ma sono stati calcolati sulla base degli 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.

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 7,4 miliardi) che si dimezzano già a partire dal secondo anno (in cui si attestano a 3,5 miliardi), cui sono associate maggiori spese nette più che doppie nel primo anno (pari a 16,8 miliardi) che, invece, crescono sensibilmente nel secondo anno (quando raggiungono i 24,8 miliardi) e sono in larga misura di natura corrente. Importi rilevanti sono, tuttavia, destinati ai fondi istituiti per il rilancio della spesa per investimenti.

### *2.1.3. I rischi del quadro programmatico*

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

Le tendenze congiunturali in atto e il rischio di un più contenuto impatto espansivo della manovra stessa sul sistema economico potrebbero implicare una crescita del PIL inferiore a quella dello scenario programmatico della NADEF. Inoltre, l'evoluzione più recente dei tassi di interesse, oltre a impattare negativamente sulla crescita del prodotto, comporterà una spesa per l'onere del servizio del debito più elevata di quanto ipotizzato al momento della stesura della NADEF.

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.

Inceteeze possono 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. Più facilmente realizzabili appaiono i definanzeenti e le riprogrammazioni indicati nella sezione seconda del DDL di bilancio.

Esistono poi alcuni elementi di inceteeza che potrebbero operare per una riduzione del disavanzo. Tra questi, l'inceteeza sui tempi di attuazione delle norme sul "reddito di cittadinanza" e sulla riforma del sistema pensionistico. Inoltre, se si guarda al passato, la realizzazione dei valori programmatici della spesa per investimenti appare ambiziosa.

L'effetto dei rischi macroeconomici e sull'evoluzione dei tassi di interesse potrebbe implicare disavanzi più elevati di quelli ufficiali con conseguenze anche sul livello del debito. In tale direzione vanno le più recenti previsioni della Commissione europea, in

base alle quali il deficit si posizionerebbe rispetto alle stime della NADEF su un livello appena superiore nel 2018 per poi divergere in misura più ampia nel 2019 (2,9 per cento del PIL) e nel 2020, anno in cui il disavanzo supererebbe la soglia del 3 per cento.

Si ricorda che la Commissione europea, effettuando la previsione a politiche invariate, non prende in considerazione gli aumenti programmati di gettito connessi alle clausole in quanto essi sono stati sistematicamente revocati negli anni.

Questi livelli di deficit e di crescita economica implicherebbero l'inversione della discesa del rapporto tra il debito e il PIL nel 2020 (131,1 per cento nel 2018, 130,0 per cento nel 2019, 131,1 per cento nel 2020).

Per quanto riguarda le differenze tra le previsioni della Commissione europea e del Governo, vari sono gli elementi da considerare. Innanzi tutto, vi è una lieve divergenza nelle stime dell'anno in corso (tra 1,9 e 1,8 per cento del PIL), con un modesto trascinamento nel 2019 per la Commissione. Per il 2019, la rilevante discrepanza, oltre a maggiori spese per il personale derivante dall'adozione del criterio di previsione a politiche invariate, sconterebbe in particolare un minor gettito fiscale, dovuto alle differenze nella crescita economica, e una maggiore spesa per interessi. Quest'ultima deriva dall'ipotesi tecnica sul livello dei tassi, necessariamente basata su una metodologia comune a tutti gli Stati membri, che nel caso specifico prende come riferimento temporale un periodo caratterizzato da turbolenza particolarmente acuta sui mercati. Differenze nella stima della crescita economica e della spesa per interessi sarebbero anche alla base del deficit più elevato anche nel 2020 (il 3,1 per cento della Commissione europea deve essere confrontato con un 2,8 per cento del Governo, corrispondente al deficit programmatico ufficiale una volta escluso – per un confronto omogeneo – l'effetto di maggior gettito derivante dalla presenza delle clausole di salvaguardia).

Nelle valutazioni più recenti dell'UPB, che incorporano la manovra al suo valore facciale, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si posizionerebbe nel 2019 intorno al 2,6 per cento del PIL. In particolare, la divergenza rispetto alla stima della NADEF è imputabile alla diversa previsione sulla crescita economica e all'impatto dell'aumento dello *spread* sulla spesa per interessi. La divergenza della stima dell'UPB rispetto a quella della Commissione europea deriva dall'assenza di effetti di trascinamento dal 2018, da un'ipotesi tecnica di un livello più basso dei tassi di interesse e da una stima leggermente superiore della crescita del prodotto nominale.

#### 2.1.4. L'analisi di sostenibilità del debito

Riguardo all'analisi sulla sostenibilità del debito (DSA), in occasione dell'audizione sulla NADEF, l'UPB ha svolto degli esercizi che confrontavano lo scenario di evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL delineato dal MEF con una serie di scenari alternativi, caratterizzati da ipotesi diverse circa l'evoluzione delle principali variabili macroeconomiche (PIL reale, prezzi, tassi d'interesse) e di bilancio (saldo e sue componenti). Le simulazioni coprivano il periodo 2018-2027, utilizzando ipotesi *ad-hoc* di convergenza delle variabili a dei valori di equilibrio per l'intervallo 2022-27.

Ad esempio, sostituendo al quadro macroeconomico programmatico del DPB le stime di tasso di crescita reale e deflatore del PIL formulate dall'UPB, il rapporto tra il debito e il PIL continua a seguire una traiettoria discendente nell'orizzonte di tempo considerato, ma più graduale. Anche l'ipotesi di una totale disattivazione (in disavanzo) delle clausole IVA nel biennio 2020-21, malgrado gli effetti favorevoli sul tasso di crescita (stimati utilizzando i moltiplicatori del modello UPB) e sui tassi d'interesse, determina un rallentamento del percorso di riduzione del debito, attraverso il peggioramento del saldo primario e una minore crescita del deflatore del PIL.

Venivano inoltre simulati scenari con *shock* esogeni ai tassi d'interesse, peggiorativi o migliorativi rispetto allo scenario di riferimento. I risultati delle simulazioni mostrano che anche con un incremento di 100 punti base dei tassi d'interesse sia a breve che a medio-lungo termine, la dinamica del rapporto tra il debito e il PIL sarebbe ancora discendente. Lo scenario con minori tassi di interesse garantirebbe ovviamente una discesa ancora più marcata del rapporto tra il debito e il PIL rispetto al quadro programmatico, mentre nel caso in cui la dinamica dei tassi d'interesse accelerasse fino a rendere il differenziale tra essi e il tasso di crescita nominale del PIL prossimo al valore registrato nel 2011, l'evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL mostrerebbe un andamento crescente fino al 2021 per poi discendere successivamente nell'ipotesi di una progressiva normalizzazione dei tassi di interesse e di un aumento dei saldi primari nominali.

#### *2.1.5. Lo scambio di lettere tra il Ministero dell'Economia e delle finanze e la Commissione europea sul DPB 2019*

Successivamente alla pubblicazione della NADEF, 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>4</sup>. Nella lettera, il Ministro evidenzia 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, in cui il tasso di disoccupazione italiano è eccessivamente alto, sia in termini assoluti, sia rispetto alla media europea. Nella lettera del Ministro si ribadisce 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>5</sup>, la Commissione ricorda 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 – prevedono per l'Italia un aggiustamento strutturale di 6 decimi di punto di PIL. Al contrario, la NADEF evidenzia un deterioramento del saldo strutturale per 8 decimi di punto nel 2019 e una sua stabilità nel 2020-21. La Commissione evidenzia quindi l'esistenza, in prospettiva, di

---

<sup>4</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>5</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)

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>6</sup>, evidenzia 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. In particolare, il mancato rispetto degli obblighi derivanti dal braccio preventivo farebbe venire meno uno dei fattori "mitiganti" che avevano consentito alla Commissione di considerare rispettato il criterio del debito negli anni passati nonostante la violazione della relativa regola numerica, da ultimo relativamente al dato di consuntivo del rapporto debito/PIL del 2017.

Nella risposta del Ministro, il 22 ottobre 2018<sup>7</sup>, si afferma che l'impostazione della politica di bilancio effettivamente non è in linea con le regole del PSC ma viene 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 sottolinea il calo significativo di tale rapporto nel quadro programmatico del prossimo triennio, in conseguenza delle misure a favore della crescita che verranno introdotte con la prossima legge di bilancio, tra cui, in particolare, il rilancio degli investimenti pubblici. Tuttavia, qualora i rapporti debito/PIL e deficit/PIL non dovessero evolvere in linea con quanto programmato, il Governo si impegna a intervenire adottando tutte le necessarie misure affinché gli obiettivi indicati siano rigorosamente rispettati.

Con riferimento alla mancata validazione del quadro macroeconomico da parte dell'UPB, il Ministro evidenzia 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.

In seguito, il 23 ottobre scorso<sup>8</sup>, la Commissione europea, 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 documento programmatico inviato in ottobre non rispetta né le Raccomandazioni del Consiglio, né gli obiettivi

---

<sup>6</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>7</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)

<sup>8</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)



assunti precedentemente dall'Italia con il DEF 2018. In particolare, il parere della Commissione europea sul DPB 2019 sottolinea che, sia per il 2018 sia per il 2019, l'andamento programmatico di bilancio mostra una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine.

Il 29 ottobre il Direttore Generale della DG ECFIN dei Servizi della Commissione europea ha inviato una lettera al Direttore Generale del Tesoro<sup>9</sup>, in cui si evidenzia che l'inosservanza particolarmente grave della raccomandazione rivolta all'Italia dal Consiglio il 13 luglio 2018, come indicata nel DPB presentato dall'Italia per il 2019, rappresenta un cambiamento sostanziale nei fattori rilevanti che giustifica l'apertura di un nuovo Rapporto ai sensi dell'articolo 126, comma 3, del TFUE per l'inosservanza *prima facie* nel 2017 della regola numerica del rapporto debito/PIL da parte dell'Italia. Pertanto, si richiede al MEF di indicare, entro il 13 di novembre, eventuali fattori rilevanti per valutare complessivamente l'osservanza dei criteri relativi al disavanzo e al debito.

Infine, l'Eurogruppo, il 5 novembre, ha dichiarato di condividere il parere della Commissione europea sul DPB italiano, sottolineando che finanze pubbliche sane e il loro coordinamento nel quadro del PSC sono un prerequisito per una crescita economica sostenibile e per il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria. L'Eurogruppo ha auspicato che il Governo collabori strettamente con la Commissione nella preparazione di un nuovo DPB, rivisto in linea con il PSC.

Nel preparare il Rapporto ai sensi dell'articolo 126, comma 3, la Commissione europea prenderà in considerazione la misura in cui l'Italia ha tenuto in conto il parere della Commissione sul DPB.

Si ricorda che la predisposizione di un Rapporto ai sensi dell'articolo 126(3) è il presupposto necessario per l'eventuale avvio di una procedura per deficit eccessivo nei confronti dello Stato membro. La procedura per violazione del criterio del deficit e quella per violazione del criterio del debito assumono, nell'ambito dell'ordinamento europeo, la stessa denominazione, ossia procedura per deficit eccessivo (PDE).

Nel Rapporto la Commissione analizza tutti i fattori rilevanti e lo trasmette per un parere al Comitato economico e finanziario (CEF) del Consiglio (art. 126(4)).

Il CEF, organo consultivo delle istituzioni UE, si compone di alti funzionari dei governi nazionali (solitamente direttori generali dei Ministeri delle finanze degli Stati membri) e delle banche centrali, della Banca centrale europea e della Commissione europea.

Se la Commissione ritiene che il deficit sia eccessivo o per il criterio del deficit o per quello del debito, emette un'opinione allo Stato membro e formula una proposta di decisione del Consiglio circa l'esistenza di un deficit eccessivo, e una proposta di

---

<sup>9</sup> [http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/A.Rivera\\_LettereIT.pdf.pdf](http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/A.Rivera_LettereIT.pdf.pdf)

Raccomandazioni del Consiglio. La decisione del Consiglio circa l'esistenza di un deficit eccessivo e le Raccomandazioni devono essere adottate a maggioranza qualificata.

La maggioranza qualificata è raggiunta quando si esprimono a favore il 55 per cento degli Stati che partecipano alla decisione, comprendenti almeno il 65 per cento della popolazione dell'Unione. Lo Stato interessato non partecipa al voto. Inoltre, alle votazioni riguardanti uno Stato dell'area dell'euro non partecipano i paesi che non sono membri della zona dell'euro.

Le Raccomandazioni prevedono:

- 1) il termine temporale entro cui: a) la situazione di deficit eccessivo, ai sensi del TFEU, debba essere corretta, e; b) i due criteri (deficit e debito) debbano essere di nuovo soddisfatti;
- 2) obiettivi annuali di bilancio sia in termini nominali, sia in termini strutturali, fondati su un quadro macroeconomico preparato dai Servizi della Commissione europea; le Raccomandazioni sono inoltre formulate anche in termini di dinamica di un aggregato di spesa primaria al netto delle entrate discrezionali; l'aggiustamento annuale è, di norma, di almeno 5 decimi di punto di PIL in termini strutturali; per gli Stati membri in procedura a causa del mancato rispetto del criterio del debito, il sentiero di correzione deve far sì che alla fine del periodo di aggiustamento il criterio stesso sia soddisfatto, almeno nella formulazione *forward-looking*, vale a dire considerando la dinamica del rapporto nella prospettiva dei successivi due anni.
- 3) una quantificazione delle misure correttive necessarie per raggiungere gli obiettivi annuali fissati dalle Raccomandazioni.

Nel caso di Stati membri appartenenti all'area dell'euro, la Commissione europea, in caso di grave violazione degli obblighi del PSC, può richiedere al Consiglio che sia stabilito un deposito infruttifero per un ammontare fino allo 0,2 per cento del PIL. In questo caso il Consiglio decide a maggioranza inversa qualificata, ovvero la proposta della Commissione è approvata a meno che una maggioranza qualificata di paesi si opponga.

Lo Stato membro deve adottare entro 6 mesi, ovvero tre in caso di grave violazione, misure correttive. Lo Stato membro deve anche riferire, entro i termini indicati, al Consiglio e alla Commissione europea quali azioni sono state adottate. Il Regolamento UE 473/2013 ha rafforzato gli obblighi informativi per gli Stati membri dell'area dell'euro in procedura PDE, i quali devono fornire su richiesta della Commissione ogni sei mesi, ovvero tre, agli organi dell'Unione una valutazione complessiva dell'attuazione, nel corso dell'anno, della politica di bilancio per l'intera PA e i suoi sotto-settori.

In caso di mancata adozione di misure correttive in risposta alle Raccomandazioni del Consiglio, si passa alla fase successiva della procedura. Su richiesta della Commissione europea, il Consiglio delibera sulla mancanza di azione correttive, a maggioranza

qualificata, e successivamente la Commissione richiede al Consiglio l'irrogazione di una multa allo Stato membro, fino allo 0,2 per cento del PIL, e la sospensione degli impegni di spesa, o dei pagamenti nei casi gravi, nell'ambito dei progetti finanziati dai Fondi europei strutturali e di investimento.

Se è già stato costituito un deposito infruttifero, esso viene convertito in multa. Anche in questo caso, sulle proposte di sanzioni della Commissione europea nei confronti dello Stato membro, il Consiglio decide a maggioranza qualificata inversa.

### **3. Considerazioni su alcune delle principali misure della manovra di bilancio**

#### *3.1. 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 6,1 miliardi nel 2019 e una riduzione dello stesso di 0,5 miliardi nel 2020 e di 1,8 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. Per le banche vengono previste 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

regime 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).

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.

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.

### *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.

Per tutte le imprese è inoltre confermato per il 2019 il cosiddetto iperammortamento (0,4 miliardi nel 2020 e 0,7 nel 2021), che prevede la maggiorazione delle quote di ammortamento, fino al 150 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>10</sup>.

- In secondo luogo, viene abbandonato l'obiettivo di neutralità tributaria sulla scelta delle fonti di finanziamento ottenuta con l'ACE<sup>11</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.
- 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>12</sup>.

---

<sup>10</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>11</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.

<sup>12</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.

- 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.

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>13</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 nel disegno di 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 forfetario

<sup>13</sup> Così come era già stato previsto per le società di capitali con l'opzione per il regime di trasparenza.

o nel regime sostitutivo sulla base dei ricavi ne sono escluse per la loro natura giuridica (si veda il paragrafo 3.1.2).

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

Con riferimento alle società di capitali non finanziarie<sup>14</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>15</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.

Dall'effetto congiunto delle due misure, al comparto delle società non finanziarie deriva un lieve risparmio di imposta. 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. Il nuovo regime tende ad ampliare la percentuale complessiva dei beneficiari (dal 38,9 al 42,3 per cento).

In termini di aliquota di imposta implicita si calcola una riduzione di circa 0,2 punti percentuali rispetto alla legislazione vigente (prima colonna della tabella 3.3). Tale riduzione d'imposta si distribuisce in modo non omogeneo rispetto alla dimensione di impresa: le imprese molto piccole con il nuovo regime sembrerebbero perdere il loro vantaggio (al di sotto dei 100 mila euro), o al più mantenere invariata la loro pressione tributaria; le imprese di media dimensione potrebbero invece ottenere una riduzione di aliquota lievemente superiore a quella media. 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 la aliquota agevolata – il nuovo regime modifica la composizione della platea dei beneficiari: da una parte, il 27,8 per cento delle imprese che utilizzavano l'ACE, e in particolare quelle di dimensioni molto piccole, non rientrano nel nuovo regime; dall'altra, il 36,4 per cento delle imprese, prevalentemente più grandi, che non utilizzavano l'ACE, potrà invece utilizzare l'aliquota agevolata (colonne seconda e terza della tabella 3.3).

---

<sup>14</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>15</sup> Per una descrizione delle caratteristiche del modello si veda Gastaldi, Paziienza, Pollastri, (2018) "The 2017 Budget Law and recent changes in corporate taxation", RomaTre Press.



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

Il DDL di bilancio 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>16</sup> e introducendo un’imposta sostitutiva del 20 per cento per i soggetti con ricavi tra i 65.000 e i 100.000 euro, di fatto sottraendoli alla progressività dell’Irpef. Contestualmente si abolisce l’entrata in vigore del regime IRI, che avrebbe consentito alle imprese individuali, 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 lavoro dipendente. Rimane in vigore la determinazione forfettaria dei costi (con un coefficiente di redditività differenziato per settore)<sup>17</sup> 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. Il reddito di impresa viene determinato in modo forfettario applicando ai ricavi un coefficiente di redditività, differenziato per

---

<sup>16</sup> In precedenza tale regime era riservato a soggetti con ricavi inferiori a un limite variabile settorialmente tra i 30.000 e i 50.000 euro.

<sup>17</sup> La soglia di fatturato diventa unica mentre rimangono differenziati per settore i coefficienti di redditività.

settore<sup>18</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.
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>19</sup>.
4. I contribuenti che aderiscono ai regimi forfettario e di imposta sostitutiva possono non applicare l'imposta sul valore aggiunto 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

---

<sup>18</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, 86 per cento per le costruzioni e attività immobiliari. Per gli alti settori il coefficiente è pari al 67 per cento.

<sup>19</sup> Dato un ammontare di reddito da lavoro autonomo, la riduzione di imposta dovuta all'uscita dal sistema Irpef è maggiore se sono presenti altri redditi, in quanto l'incidenza del beneficio corrisponde alle aliquote Irpef marginali applicabili al contribuente.

praticato in precedenza (nessun incremento dei ricavi)<sup>20</sup>. I benefici saranno dunque maggiori per imprese individuali e 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>21</sup> consentono di individuare la platea dei contribuenti eligibili secondo i criteri di accesso delineati dalla nuova normativa e di selezionare, sulla base del complesso degli effetti su imposte e contributi, i soggetti che hanno convenienza ad aderirvi<sup>22</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. 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 dal 7 per cento attuale a circa il 43 per cento (18 per cento sottoposto alla nuova imposta sostitutiva) (fig. 3.2).

La tabella 3.4 riporta i risultati della simulazione degli effetti di impatto delle modifiche apportate dalla normativa in esame, evidenziando la distribuzione del beneficio per regime agevolativo (estensione forfettario e imposta sostitutiva) e per tipologia di

---

<sup>20</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>21</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 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, di cui si dispone di informazioni di base insufficienti per la simulazione.

<sup>22</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.

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>23</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.

I lavoratori autonomi<sup>24</sup> risultano in media maggiormente avvantaggiati dalla riforma (in media per 2.000 euro circa in più rispetto agli imprenditori individuali<sup>25</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 dei lavoratori autonomi. Questi ultimi dunque godono di un maggiore risparmio derivante dall'eliminazione dell'imposta progressiva (30 punti di reddito contro i 25 degli imprenditori). 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 (8,5 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 forfettario (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). Si evidenzia una ampia variabilità dei benefici. Per una parte non

---

<sup>23</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.

<sup>24</sup> Si tratta dei contribuenti che esercitano arti e professioni, gli imprenditori individuali sono invece costituiti in prevalenza da artigiani e commercianti.

<sup>25</sup> A fronte di un reddito medio più elevato per i lavoratori autonomi, il beneficio maggiore si traduce in una minore incidenza sul reddito.

marginale dei contribuenti il guadagno è ridotto: ad esempio, il 25 per cento degli aderenti al regime forfettario guadagna meno di 1.300 euro (meno di 1.000 euro gli imprenditori individuali), mentre un quarto dei professionisti 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.

### *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, abbassa sensibilmente il disincentivo all'attività lavorativa, riducendo l'aliquota marginale complessiva. Ad esempio, nel caso del regime forfettario, in corrispondenza di un ricavo pari a 50.000 euro, l'incremento di un euro di ricavi consente un aumento del reddito disponibile di circa 70 centesimi (aliquota marginale pari al 29,2 per cento<sup>26</sup>), contro i circa 44 centesimi attuali (aliquota marginale pari al 55,6 per cento). Nel caso dell'imposta sostitutiva, la riduzione delle aliquote marginali è minore, sia per la più elevata aliquota di tassazione sostitutiva, sia per l'assenza dell'agevolazione contributiva. In questo caso in corrispondenza di un aumento di ricavi di un euro, il reddito disponibile nel nuovo regime incrementa di circa 59 centesimi mentre attualmente l'incremento del reddito disponibile ammonta a circa 44 centesimi<sup>27</sup>.

Si consideri tuttavia che in corrispondenza del passaggio tra regime forfettario e quello con imposta sostitutiva (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. Infatti 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. L'incremento dei ricavi di un euro oltre la soglia dei 65.000

---

<sup>26</sup> Valori corrispondenti a un livello dei ricavi pari a 50.000 euro, un reddito di 40.000 euro e ipotizzando un'aliquota contributiva pari al 25,72 per cento.

<sup>27</sup> Valori corrispondenti a un livello dei ricavi pari a 90.000 euro, un reddito di 80.000 euro e ipotizzando un'aliquota contributiva pari al 25,72 per cento.

euro fa perdere circa 5.900 euro di reddito disponibile<sup>28</sup>, sia per l'incremento dell'aliquota sia per la perdita dell'agevolazione contributiva; tenendo fissi i costi, occorrerebbero circa 10.000 euro di maggior reddito per recuperare tale perdita. Un salto di aliquota si verifica anche attorno alla soglia dei 100.000 euro oltre il quale si torna ad applicare il regime ordinario progressivo. In questo caso il superamento della soglia implica maggiori imposte per circa 4.300 euro<sup>29</sup>, anche in questo caso recuperabili con circa 10.000 euro di maggior reddito. 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.

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 circa 450 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.

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 il disegno di 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

---

<sup>28</sup> Valori corrispondenti a un livello dei ricavi pari a 65.000 euro, un reddito di 55.000 euro e ipotizzando un'aliquota contributiva pari al 25,72 per cento.

<sup>29</sup> Valori corrispondenti a un livello dei ricavi pari a 100.000 euro, un reddito di 90.000 euro e ipotizzando un'aliquota contributiva pari al 25,72 per cento.

(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 non appare coerente con i principi di equità orizzontale del prelievo. Peraltro nel sistema 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.

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

Tra le coperture finanziarie richiamate nei prospetti riepilogativi del DDL di bilancio vi sono 0,5 miliardi nel 2019, 2,6 nel 2020 e 3,4 nel 2021 provenienti dalle misure di contrasto dell'evasione fiscale e da quelle *una tantum* di definizione agevolata del contenzioso tributario.

Alla prima tipologia appartiene 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 questa 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>30</sup>.

Con questa misura 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

---

<sup>30</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.

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 nel DDL di bilancio 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 attesa una perdita di gettito di 0,5 miliardi nell'anno in corso e un aumento di 0,1 miliardi nel 2019, di 1,3 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.

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.

Infine, viene introdotta la possibilità di presentare la 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. Per ciascun anno di imposta sul maggiore imponibile saranno dovute 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. Il versamento delle somme dovute può essere dilazionato in dieci rate semestrali (5 anni). A fini prudenziali, a questa misura non vengono attribuiti effetti di gettito.

L'introduzione di queste misure, così come di quelle relative alle 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.

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

Il disegno di legge di bilancio 2019 (DLB) propone una serie di interventi in materia di pubblico impiego, in molti casi rafforzando quanto disposto dalla manovra di finanza pubblica varata lo scorso anno. Tali interventi sono volti ad autorizzare ingressi di personale anche in deroga rispetto ai vincoli sul *turnover* previsti dalla normativa vigente, al fine di ripianare le carenze di organico generate dalle misure di contenimento della spesa attuate a partire dal 2009-2010.

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>31</sup>. I dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato (tab. 3.5), 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 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. Istituito dalla legge di bilancio per il 2017 con una dotazione di circa 45 milioni annui, il fondo viene rifinanziato per 130 milioni nel 2019, per 320 milioni nel 2020 e per 420 milioni a decorrere dal 2021.

Contestualmente, a valere su tali risorse, il DDL 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 oltre 6.500 assunzioni nel triennio (per lo più di personale di livello non dirigenziale), quasi totalmente destinate al comparto ministeri: 3.000 presso il Ministero della Giustizia, 775 presso il Ministero dell'Interno, oltre 1.000 unità sia al Ministero dei Beni e delle attività culturali che all'Ispettorato nazionale del lavoro.

Le quantificazioni in relazione tecnica indicano che tali assunzioni assorbono solo per circa il 60 per cento dell'importo rifinanziato in ciascun anno. 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".

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 aggiuntive stanziare dal DDL di bilancio ammontano complessivamente a circa 220 milioni nel triennio e per circa 275 milioni l'anno a regime 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 a quasi 65 milioni a regime. Sempre relativamente al personale del comparto difesa e sicurezza, si segnala il finanziamento (70 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").

---

<sup>31</sup> Depurando dagli effetti dell'inflazione misurata attraverso l'indice dei prezzi al consumo armonizzato (base 2015).

Per quanto riguarda il comparto scuola e università, a partire dal 2019 si incrementa di 400 posti l'organico dei licei musicali, per una spesa di quasi 5 milioni nel primo anno e di circa 22 a regime. 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). Viene inoltre innalzato (di circa 900 unità l'anno) il numero di contratti di formazione specialistica per i medici<sup>32</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 3.6, il DDL di bilancio istituisce la Centrale per la progettazione delle opere pubbliche, dotata di un organico massimo di 300 unità "con prevalenza di personale di profilo tecnico", con il compito di affiancare le amministrazioni richiedenti nelle diverse fasi che conducono al varo di un'opera pubblica. Tale struttura viene finanziata attraverso un trasferimento all'Agenzia del Demanio di 25 milioni nel 2019, 60 milioni nel 2020 e 80 milioni a decorrere dal 2021 (che solo in parte andranno a coprire gli oneri legati al personale).

Si segnalano, poi, 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.

Per una finalità analoga (assicurare la massima celerità alle pronunce dell'Arbitro per le controversie finanziarie (ACF)), nell'articolo istitutivo del fondo di ristoro dei risparmiatori che abbiano subito un danno ingiusto, si prevede la possibilità per la CONSOB di assumere 55 unità di personale non dirigenziale a tempo determinato (5 anni), per un costo complessivo di 4,5 milioni annui (a valere sul fondo stesso).

Complessivamente, le risorse che il DDL di bilancio dedica ad assunzioni nelle Amministrazioni pubbliche sono pari – in termini di indebitamento netto e non tenendo conto degli effetti riflessi (maggiori entrate tributarie e contributive direttamente associate ai nuovi redditi) – a quasi 230 milioni di euro nel 2019, a circa 545 nel 2020 e a 775 nel 2021, per crescere fino a circa un miliardo negli anni successivi, quando tutte le

---

<sup>32</sup> Peraltro, il DDL 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.

misure saranno a regime. Gli effetti riflessi associati a tali misure coprono poco meno della metà delle maggiori spese, essendo pari a oltre 110 milioni nel 2019, a circa 265 nel 2020 e a quasi 370 milioni nel 2021.

È importante tenere presente che le misure nel DDL 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>33</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>34</sup>. Va ricordato, però, che la normativa vigente già esenta dai vincoli al *turnover* la scuola e il comparto sicurezza (per un totale di circa 1,6 milioni di dipendenti), e concede un coefficiente di rimpiazzo più elevato (75 per cento) agli Enti territoriali (circa 500 mila dipendenti, senza considerare le Autonomie speciali) che soddisfino 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 altre due misure. La prima riguarda ancora il comparto difesa e sicurezza e consiste nel finanziamento (70 milioni annui a decorrere dal 2020, pari a 36 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. Il DDL 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,

---

<sup>33</sup> Atto Senato n. 920, presentato in data 6 novembre 2018.

<sup>34</sup> Definito dalla legge di stabilità per il 2016.

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. *Misure per le famiglie e per il contrasto della povertà*

Il DDL di bilancio destina alle famiglie e al contrasto della povertà 14 miliardi nel 2019, 14,6 nel 2020 e 14,7 nel 2021 e 13,9 dal 2022 (tab. 2.3). A eccezione di una piccola parte di queste risorse (0,4 miliardi in ciascun anno) 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 9 miliardi dal 2019 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>35</sup>. Il maggiore finanziamento risulta dunque pari a 6,8 miliardi per il 2019 e il 2020 e 6,9 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).

Al Fondo per la revisione del sistema pensionistico è assegnata una dotazione di 6,7 miliardi nel 2019 e 7 miliardi a decorrere dal 2020.

In entrambi i casi il DDL 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 stanziate in ciascuno di essi, eventuali risparmi derivanti dai provvedimenti attuativi delle finalità di

---

<sup>35</sup> I finanziamenti per il rafforzamento degli interventi e servizi sociali territoriali invece non sono stati soppressi.

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.

#### *3.4.1. Il Fondo per la revisione del sistema pensionistico*

Il Fondo è finalizzato all'introduzione di ulteriori modalità di pensionamento anticipato e di misure per incentivare l'assunzione di lavoratori. 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 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.

Nel dibattito che si è sviluppato dall'insediamento dell'attuale Governo sono tuttavia circolate alcune ipotesi che, seppure non saranno quelle contenute nei futuri provvedimenti, sono adottate per effettuare alcune considerazioni generali.

In particolare, ci si riferisce all'ipotesi di apertura di un nuovo canale di pensionamento al raggiungimento della cosiddetta "quota 100", come somma di un'età almeno pari a 62 anni e di un'anzianità contributiva di almeno 38 anni.

Un primo punto che può essere analizzato è come i requisiti di quota 100 si collochino rispetto all'attuale età media alla decorrenza. I più recenti dati dell'INPS mostrano che nel 2017 il requisito anagrafico della quota 100 si colloca al di sotto dell'età media alla decorrenza di circa 1,5 anni nel comparto privato e di circa un anno in quello pubblico. La differenza è molto più ampia se si considerano le sole pensioni di vecchiaia (rispettivamente 4,6 e 4 anni).

Le riforme del sistema pensionistico adottate dagli anni '90 hanno innalzato progressivamente l'età della decorrenza delle pensioni<sup>36</sup>. Nel comparto del lavoro privato (fig. 3.4), l'età alla decorrenza delle pensioni di vecchiaia è passata da circa 56 anni del 1980 a poco meno di 67 nel 2017<sup>37</sup>, mentre quella delle pensioni di anzianità da circa 52 a poco meno di 63<sup>38</sup>. Nella media delle uscite di vecchiaia e di anzianità, sullo stesso arco temporale, l'età media alla decorrenza è passata da circa 54,5 a circa 63,5 anni. Nel comparto del lavoro pubblico (fig. 3.5), l'età alla decorrenza delle pensioni di vecchiaia è passata da circa 49 a 66 anni, mentre quella delle

---

<sup>36</sup> Fatta eccezione per alcuni anni in cui caratteristiche di coorte (per esempio una più alta incidenza dei lavoratori con carriere lunghe) e/o provvedimenti specifici (per prepensionamenti) hanno favorito una riduzione dell'età media alla decorrenza.

<sup>37</sup> Nel 2017 l'uscita per vecchiaia aveva un requisito di età pari a 66 anni e 7 mesi per gli uomini, a 65 anni e 7 mesi per le lavoratrici dipendenti e 66 anni e un mese per le lavoratrici autonome e parasubordinate. Erano inoltre necessari almeno 20 anni di anzianità contributiva.

<sup>38</sup> Nel 2017 l'uscita per anzianità era possibile con 41 anni e 10 mesi di contributi per le donne e 42 anni e 10 mesi per gli uomini.

pensioni di anzianità da circa 46 a poco più di 62 anni. Nella media delle uscite di vecchiaia e di anzianità, sullo stesso arco temporale l'età media alla decorrenza è passata da poco più di 46 a poco meno di 63 anni.

Sulla base del campione dei lavoratori attivi contribuenti dell'INPS è possibile stimare i nuovi pensionati del 2019 secondo i vigenti canali di pensionamento (vecchiaia, anzianità, uscita per i lavoratori precoci, ecc.). È possibile inoltre stimare la platea potenziale massima di coloro che soddisfano la quota 100 entro il 2019 (ossia che hanno i requisiti già alla fine del 2018 o che li maturano nel corso del 2019).

Il campione dell'INPS comprende lavoratori dipendenti privati e pubblici, parasubordinati e autonomi, e fornisce informazioni su genere, età, retribuzione e anzianità contributiva.<sup>39</sup> Al fine di quantificare la platea potenziale massima di pensionati con quota 100 si ipotizza che tutti coloro che sono in possesso dei requisiti minimi di 62 anni di età e 38 di contribuzione si pensionino effettivamente secondo questo canale solo se non vi sono altri canali di pensionamento vigenti validi.

In base alle stime UPB nel 2019 potrebbero potenzialmente andare in pensione con quota 100 circa 475.000 individui, di cui 437.000 contribuenti attivi (tab. 3.6). Circa il 90 per cento della platea possiede i requisiti già a fine 2018, il restante 10 per cento li maturerebbe durante l'anno. Più del 70 per cento del totale delle nuove pensioni liquidabili nell'anno deriverebbero dal canale quota 100 e oltre il 68 per cento è rappresentato da uomini, riflesso della maggiore maturità pensionistica di questi rispetto alle donne.

Circa 38.000 nuovi pensionati appartengono a categorie diverse dai contribuenti attivi. In particolare, si tratta di altre quattro categorie per le quali la simulazione necessita di alcune ipotesi aggiuntive: i percettori di trattamenti di disoccupazione, per i quali si ipotizza un rientro a lavoro dall'anno successivo a quello di inizio dell'esercizio; i contribuenti proscrittori volontari per i quali, indipendentemente dalle loro altre caratteristiche, si ipotizza che ogni anno guadagnino un anno di anzianità contributiva; coloro che, seppure attivi in almeno un mese dell'ultimo anno, non hanno versato contributi nel mese di dicembre (i cosiddetti "silenti" di breve durata) e per i quali si ipotizza un rientro a lavoro dall'anno successivo; e infine coloro che non hanno versato contributi da almeno un anno (i cosiddetti "silenti" di lunga durata), per i quali si ipotizza una parziale ripresa lavorativa (ogni due anni riescono a guadagnare un anno in più di anzianità).

---

<sup>39</sup> Il *dataset* su cui si basa la stima è costituito dal campione degli assicurati contribuenti che l'INPS fornisce all'UPB con cadenza annuale. Il campione copre: Fondo pensioni lavoratori dipendenti, ex INPDAP, ENPALS, Gestioni dei lavoratori autonomi, Gestione dei lavoratori parasubordinati, Gestioni separate dell'INPS. Il tracciato del *file* è strutturato per celle, con ogni cella che contiene individui che condividono le stesse caratteristiche rilevanti, in primo luogo età e anzianità contributiva entrambe espresse in numeri interi. Alla numerosità di ogni singola cella si applica il coefficiente di riproporzionamento all'universo. Il campione alimenta il modello di previsione della spesa pensionistica a breve termine messo a punto dall'UPB. In particolare, dopo la mensilizzazione del campione, si ricostruisce la storia retributiva pregressa applicando a ritroso alla retribuzione dell'ultimo anno la dinamica del valore aggiunto per occupato, nell'ipotesi che il soggetto abbia lavorato con continuità per un numero di anni pari alla sua anzianità contributiva e sempre nello stesso comparto (dipendente privato, autonomo, ecc.). Con gli stessi criteri si proiettano le retribuzioni nel medio termine. Le regole di pensionamento e di calcolo della pensione sono quindi applicate agli attivi nell'anno *t* per selezionare i soggetti che hanno diritto alla liquidazione della pensione e l'importo della stessa.

Poco più della metà (52,8 per cento) delle pensioni con quota 100 potenzialmente liquidate nel 2019 sarebbe calcolata con il criterio di calcolo retributivo<sup>40</sup>, la rimanente parte rientrando nel calcolo misto (tab. 3.7). La potenziale platea è costituita per circa il 43 per cento da dipendenti privati (pari a 220.000) e per il 36 per cento da dipendenti pubblici (oltre 156.000). La pensione media lorda dei privati e dei pubblici sarebbe di poco inferiore a 33.000 euro, superiore a quella degli autonomi (circa 18.000 euro); mediamente l'assegno pensionistico lordo ammonterebbe a 30.000 euro.

Dal confronto tra età medie di pensionamento emerge che coloro che nel 2019 soddisfano i requisiti per usufruire di quota 100 potrebbero andare in pensione con un anticipo medio poco inferiore a 2,5 anni rispetto alla prima uscita utile che per loro si aprirebbe a normativa invariata (pensione di vecchiaia, pensione anticipata e uscita per i lavoratori precoci).

Qualora effettivamente l'intera platea potenziale del 2019 utilizzasse il canale di uscita quota 100 appena soddisfatti i requisiti, nell'ipotesi di assenza di finestre e quindi di assegno pensionistico erogato già a partire dal mese successivo alla maturazione di tali requisiti, si può stimare un aumento della spesa pensionistica lorda di quasi 13 miliardi nel 2019. Questa spesa, incrementata per i probabili effetti amministrativi che si determineranno tra il primo e il secondo anno per effetto dell'entrata a regime dell'anticipo pensionistico, rimarrebbe sostanzialmente stabile negli anni successivi solo se si ipotizzano per il requisito anagrafico della quota 100 gli stessi adeguamenti automatici alla speranza di vita previsti dal sistema vigente (in assenza di questa ipotesi sarebbe crescente nel tempo il lasso temporale di anticipo massimo rispetto ai requisiti Fornero e di conseguenza sarebbe crescente la spesa lorda).

Si ipotizza che al 90 per cento della platea potenziale, ossia a coloro che soddisfano i requisiti di quota 100 già a fine 2018, vengano erogate undici mensilità di pensione<sup>41</sup>. Il restante 10 per cento soddisfa i requisiti gradualmente nell'anno e, assumendo una distribuzione omogenea sui vari mesi, in media percepisce sei dodicesimi dell'assegno pensionistico annuale<sup>42</sup>.

Questa non è ovviamente una stima direttamente confrontabile con le risorse stanziare nel Fondo per la revisione del sistema pensionistico per almeno due fattori.

In primo luogo, è una spesa lorda ossia non si tiene conto dell'effetto automatico sulle entrate dell'erogazione di nuove pensioni. Inoltre, come è consuetudine nelle quantificazioni di misure pensionistiche, non si fanno ipotesi sull'andamento del

---

<sup>40</sup> Così come modificato dalla riforma "Fornero", ossia con le anzianità dal 2012 in poi valorizzate con il criterio di calcolo contributivo ad accumulazione nozionale.

<sup>41</sup> Anche se già soddisfano i requisiti per la liquidazione della pensione a inizio 2019, si ipotizza che la domanda di pensione possa essere avanzata solo a gennaio e il primo pagamento potrà avere luogo a febbraio.

<sup>42</sup> Coloro che soddisfano i requisiti per la liquidazione a gennaio potrebbero teoricamente ricevere dodici dodicesimi dell'assegno annuale, ma anche in questo caso si considera che il primo mese possa servire a presentare la domanda di pensione e così le mensilità pagabili si riducono a undici. Coloro che soddisfano i requisiti a dicembre riceverebbero un solo dodicesimo. Mediamente tutti i sottogruppi riceverebbero sei dodicesimi.



mercato del lavoro e si assume l'invarianza della massa salariale nonostante l'accelerazione dell'uscita dal mercato del lavoro.

In secondo luogo, la valutazione della platea potenziale sopra riportata assume, come detto, un'adesione totale alla quota 100 appena si raggiungano i requisiti, senza tenere conto che la scelta di pensionamento dipende da molteplici fattori, sia oggettivi (il tasso di sostituzione tra pensione e retribuzione, la presenza di altri redditi personali o nell'ambito del nucleo familiare, la possibilità di svolgere altra attività lavorativa dopo il pensionamento), sia soggettivi (come la condizione di salute e la percezione della penosità del lavoro). Il numero effettivo dei pensionati con quota 100 sarà quindi verosimilmente inferiore a quello massimo stimato. Di quanto tale numero sarà inferiore dipenderà anche da come saranno disegnati i futuri provvedimenti e, in particolare, se verranno previste penalizzazioni (ad esempio, divieto di cumulo del reddito da pensione con quello da lavoro, finestre di uscita, perdita di parte dei contributi figurativi, ricalcolo contributivo come sinora previsto per l'Opzione Donna) e l'incertezza riguardo al carattere permanente della quota 100.

Una forma di disincentivo è tuttavia già incorporato nelle regole di calcolo delle prestazioni pensionistiche e potrebbe rappresentare un deterrente all'uscita anticipata: a ogni anno di anticipo dell'uscita dal mercato del lavoro, in ragione dei minori versamenti contributivi realizzati, corrisponde un minore importo annuo lordo della pensione e, di conseguenza, della rendita pensionistica complessiva (ossia il valore attuale della somma delle pensioni percepite nella vita). La riduzione è crescente all'aumentare degli anni di anticipo rispetto al requisito "Fornero".

Nelle tabella 3.8, ripartendo dalla platea potenziale massima di individui che potrebbero aderire a quota 100 già nel 2019 stimata dall'UPB, viene mostrata la differenza percentuale tra la pensione lorda corrispondente all'uscita con quota 100 e quella che spetterebbe in corrispondenza della prima uscita utile a normativa vigente. Sulle righe sono indicati gli anni in cui gli individui potrebbero esercitare l'opzione per il pensionamento anticipato secondo quota 100, mentre in colonna sono riportati gli anni nei quali gli individui raggiungerebbero i requisiti "Fornero". Le celle evidenziano la variazione percentuale tra i due assegni pensionistici per un soggetto che aderisce a quota 100 nell'anno della riga e che maturerebbe i requisiti Fornero nell'anno della colonna. Per ogni colonna sono riportate più righe perché si tiene conto del fatto che l'adesione a quota 100 potrebbe essere fatta immediatamente al raggiungimento dei requisiti ma anche in uno qualsiasi degli altri anni che separano dal perfezionamento dei requisiti Fornero.

Dalla tabella emerge che le penalizzazioni sull'importo dell'assegno crescono da circa il 5 per cento in caso di anticipo solo di un anno a valori oltre il 30 per cento se l'anticipo è di oltre 4 anni.

Tuttavia va considerato che in caso di anticipazione la rata pensionistica, di ammontare più basso, verrebbe erogata per un maggior numero di anni rispetto all'uscita con le regole "Fornero. Per tenere conto di entrambi questi fattori che influenzano la scelta di pensionamento anticipato con segni opposti – livello della prestazione e numero di anni di beneficio – è necessario confrontare i valori attuali delle due rendite pensionistiche lorde nell'anno in cui si decide di sfruttare quota 100<sup>43</sup>. Come mostra la tabella 3.9 il disincentivo è, come nel caso della differenza percentuale tra le due rate pensionistiche, crescente all'aumentare degli anni di anticipo pensionistico e raggiunge valori intorno all'8 per cento in caso di anticipo di oltre 4 anni.

#### *3.4.2. Il Fondo per il reddito e le pensioni di cittadinanza*

Il reddito di cittadinanza viene definito nel DDL di bilancio come una nuova misura contro la povertà, la disuguaglianza e l'esclusione sociale, tra i cui obiettivi sono indicati anche la garanzia del diritto al lavoro e la libera scelta dello stesso, il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura. Il nuovo strumento dovrà attuare forme di sostegno economico e inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione dalla società e dal mondo del lavoro. Poiché il disegno dei nuovi programmi è rinviato ad appositi provvedimenti normativi, nel frattempo continuerà a essere garantito il REI.

In attesa di conoscere le caratteristiche delle pensioni e del reddito di cittadinanza, appare utile esaminare le informazioni disponibili sul funzionamento del REI, il primo programma a carattere universale<sup>44</sup> introdotto in Italia per combattere la povertà e l'esclusione sociale, condizionato alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione lavorativa e inclusione sociale. Il disegno degli strumenti di *welfare* è un compito delicato, che trae particolare vantaggio dall'esame delle esperienze precedenti e di quelle condotte in altri paesi. In quest'ottica viene proposto, di seguito, anche un sintetico confronto tra gli schemi di garanzia minima di risorse di alcuni paesi europei.

---

<sup>43</sup> Per semplicità si è ipotizzato che le due rendite siano costituite da rate costanti pari al valore annuale della pensione nell'anno della sua liquidazione e che vengano godute per tutta la loro durata pari alla vita attesa del percipiente al momento della liquidazione, ossia escludendo il rischio di morte negli anni che separano la liquidazione delle due pensioni. Si è inoltre ipotizzato un tasso di sconto intertemporale pari al 2 per cento annuo. Il rischio di morte prima della decorrenza della pensione Fornero, se incorporato nel calcolo dei valori attuali, tenderebbe a aumentare la convenienza relativa dell'anticipo pensionistico.

<sup>44</sup> Anche se nei limiti della durata temporanea del beneficio. È previsto anche un vincolo dato dalle risorse disponibili, che tuttavia non è stato attivato, in quanto tali risorse non sono state completamente utilizzate.

## *Risultati dell'applicazione del reddito di inclusione*

Si ricorda che il REI, introdotto con il D.Lgs. 147/2017, è stato modificato dalla legge di bilancio per il 2018 (L. 205/2017), che ha eliminato i requisiti categoriali di accesso (condizioni specifiche che restringevano la platea dei beneficiari<sup>45</sup>) parzialmente da gennaio 2018 e completamente dalla seconda metà dello stesso anno<sup>46</sup>.

Le condizioni economiche per avere accesso al REI sono le seguenti: ISEE non superiore a 6.000 euro; componente reddituale dell'ISEE divisa per la scala di equivalenza (ISRE) non superiore a 3.000 euro; patrimonio immobiliare diverso dalla prima casa non superiore a 20.000 euro; patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro, accresciuti di 2.000 euro per ogni componente della famiglia oltre il primo fino a un massimo di 10.000; i componenti del nucleo familiare non devono essere intestatari (o comunque avere piena disponibilità) di autoveicoli o motoveicoli nuovi (immatricolati negli ultimi due anni) – a meno che non siano per disabili –, di navi o imbarcazioni da diporto.

Il REI non è compatibile con la percezione di NASPI o di altri ammortizzatori sociali per disoccupazione involontaria da parte di membri della famiglia, mentre è compatibile con l'attività lavorativa e sono previsti alcuni meccanismi per contrastare il disincentivo al lavoro e le trappole della povertà e della disoccupazione (causate dall'eventuale esclusione dal diritto al trattamento assistenziale o dalla riduzione dell'importo dello stesso a causa del reddito da lavoro guadagnato): abbattimento del reddito ISEE in misura pari al 20 per cento del reddito da lavoro dipendente fino al limite di 3.000 euro, lasso di tempo concesso per comunicare il nuovo reddito, conservazione del livello dell'importo in caso di permanenza dei requisiti.

L'importo massimo del beneficio è dato sostanzialmente dalla differenza tra il reddito disponibile del nucleo familiare come calcolato per l'ISEE (ISR)<sup>47</sup> e la soglia predefinita, pari a 2.250 euro per un nucleo monocomponente<sup>48</sup>; il livello della soglia varia secondo il numero dei componenti del nucleo in base alla scala di equivalenza dell'ISEE (al netto delle maggiorazioni ai fini ISEE). È previsto anche un massimale assoluto, pari a circa 540 euro nel 2018 (pari all'assegno sociale accresciuto del 10 per cento).

Le relazioni tecniche al D.Lgs. 147/2017 e alla legge di bilancio per il 2018 hanno stimato in circa 700.000 (di cui 200.000 grazie all'eliminazione delle condizioni di tipo categoriale) i nuclei che avrebbero avuto diritto al REI e in 1,8 milioni la platea di individui (le stime sono state effettuate sulla base di un campione delle dichiarazioni ISEE presentate nel 2016).

Il più recente rapporto dell'INPS, Osservatorio statistico sul reddito di inclusione, che copre i primi nove mesi del 2018, offre informazioni anche su quanto avvenuto una volta superati i meccanismi di condizionalità di tipo categoriale. Il numero complessivo di

---

<sup>45</sup> Era richiesta la presenza nel nucleo familiare di almeno un componente minore, oppure di un figlio, anche maggiorenne, con disabilità, o di una donna in gravidanza avanzata, oppure di lavoratori di 55 anni o più disoccupati con alcuni ulteriori requisiti. Dal 2018 sono stati eliminati questi ulteriori requisiti, da luglio tutti i vincoli categoriali.

<sup>46</sup> Per una analisi più dettagliata sul REI si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "Rapporto sulla politica di bilancio 2018", dicembre. Si veda anche la tabella 4.

<sup>47</sup> Eventuali altri trattamenti di natura assistenziale sottoposti alla prova dei mezzi goduti al momento della percezione del REI sono detratti per intero dall'importo del beneficio, con alcune eccezioni.

<sup>48</sup> È stata fissata una soglia teorica di 3.000 euro (la stessa prevista come condizione per l'accesso), che tuttavia è stata inizialmente abbattuta del 25 per cento.

famiglie beneficiarie tra gennaio e settembre 2018 era fermo a 378.577 nuclei (quasi 1,115 milioni di individui), ovvero circa il 55 per cento rispetto alle attese. Tale percentuale di adesione (*take-up*) alla misura da parte degli aventi diritto non appare peraltro lontana da quelle rilevate anche in altri paesi, che oscillano, tranne alcune eccezioni, tra il 50 e il 60 per cento<sup>49</sup>. Resta il fatto che, poiché le stime sono state condotte sulla base delle dichiarazioni ISEE già presentate per ottenere altri sussidi, il *take up* apparirebbe più contenuto nel caso del REI<sup>50</sup>. Le cause di un'adesione effettiva al programma inferiore a quella potenziale (a parte eventuali errori di stima di quest'ultima) possono essere diverse, legate alla mancata conoscenza del programma di sostegno da parte delle famiglie, a motivi di stigma, alle caratteristiche della misura (limitato importo del trattamento, condizionalità all'attivazione lavorativa, oneri burocratici), alla eventuale disponibilità, da parte del nucleo familiare, di risorse ottenute su mercati non regolari o comunque non dichiarate.

Va inoltre osservato che, secondo i dati dell'Osservatorio, il numero di nuclei percettori nei singoli mesi sembrerebbe sempre largamente inferiore al numero complessivo di beneficiari, raggiungendo un picco ad agosto (275.220) e poi calando a settembre (266.631). Questo segnalerebbe un elevato numero di sospensioni o uscite dal programma, accanto ai nuovi ingressi, e un numero di trattamenti mensili pagati sempre inferiore a quello dei 378.577 beneficiari complessivi.

L'eliminazione delle condizionalità di tipo categoriale a partire da luglio 2018 ha provocato un significativo aumento del numero dei nuclei percettori: le nuove famiglie che hanno ottenuto il REI tra luglio e settembre sono 101.056, il 27 per cento del totale, e per il 43 per cento dei casi si tratta di nuclei privi dei requisiti categoriali precedentemente richiesti.

Se si guarda all'intera platea dei beneficiari, l'importo medio mensile del REI è stato pari a 305 euro circa. Il beneficio è risultato crescente all'aumentare del numero dei componenti del nucleo (si passa da 177 euro erogati ai nuclei monocomponenti a 433 euro per quelli con 6 e più componenti) e più elevato nel Mezzogiorno rispetto al Nord (318 euro contro 265). Tuttavia, se si guarda all'ammontare medio mensile pagato nei diversi mesi, questo è tendenzialmente aumentato da gennaio a maggio, per poi calare fino a settembre, probabilmente anche a seguito dell'ingresso dei nuclei privi delle caratteristiche categoriali, tra cui molti monocomponenti (17 per cento dei nuclei tra gennaio e giugno, 41 per cento tra luglio e settembre). Sulla distribuzione per composizione familiare dei nuclei si tornerà tra poco. L'importo medio mensile è risultato di 11 euro più basso di quello massimo erogabile per la famiglia monocomponente e di 107 euro nel caso di nucleo con 6 o più componenti.

---

<sup>49</sup> Toso, S. (2016), "Reddito di cittadinanza", Il Mulino, Bologna.

<sup>50</sup> Va anche considerato che le valutazioni delle relazioni tecniche potrebbero essere sovrastimate perché non hanno tenuto conto di alcuni requisiti richiesti per avere diritto al REI (possesso di veicoli, aspetti relativi alla cittadinanza), ma tale aspetto dovrebbe avere un peso limitato.

La tabella 3.10 confronta l'incidenza della povertà assoluta e relativa, stimate dall'Istat, con la quota di famiglie beneficiarie del REI rispetto al totale. Il REI raggiunge una quota molto limitata di nuclei, che corrisponde a circa il 12 per cento di quelli in povertà relativa e il 21 per cento di quelli in povertà assoluta. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, dalla tabella emerge che la relazione tra beneficiari e povertà relativa è abbastanza uniforme tra zone geografiche, mentre nel confronto con la povertà assoluta si evidenzia un aumento consistente nel passare dal Nord al Centro e poi al Mezzogiorno. L'apparente anomalia di questi risultati può essere spiegata ricordando che la povertà assoluta è misurata rispetto a soglie diversificate anche secondo la zona di residenza, mentre la povertà relativa fa riferimento a una soglia unica nazionale, così come il REI.

La figura 3.6 illustra la distribuzione per ampiezza dei nuclei familiari beneficiari del REI: quasi un quarto delle famiglie è monocomponente, mentre il 58 per cento comprende più di due persone e il 16 per cento 5 o più.

La tabella 3.11 mostra che l'incidenza della povertà è molto più alta tra le famiglie con un più elevato numero di componenti, così come la quota di nuclei che percepiscono il REI. Anche considerando i beneficiari dell'intero periodo, l'incidenza del REI cresce con il numero di componenti in maniera molto simile alla povertà assoluta.

Quanto alle famiglie con minori, i dati riportati dall'Osservatorio mostrano che si tratta di 208.000 nuclei, il 55 per cento del totale.

Infine, solo per il 10 per cento dei nuclei percettori la richiesta è stata avanzata da un extracomunitario (il 30 per cento al Nord). Va ricordato che l'incidenza della povertà assoluta nelle famiglie di soli stranieri in Italia è pari al 29,2 per cento (27,7 per cento al Nord), quella della povertà relativa al 34,5 per cento (29,2 per cento al Nord).

#### *I programmi di reddito minimo: elementi per un confronto internazionale*

Della nuova misura prevista dal DDL di bilancio, il reddito di cittadinanza, non sono ancora note le caratteristiche. Tuttavia, nel dibattito che si è sviluppato dall'insediamento dell'attuale Governo sono circolate alcune ipotesi che fanno riferimento a un importo massimo della prestazione di 780 euro mensili<sup>51</sup> per un nucleo monocomponente con abitazione in locazione (a fronte dei 187,5 euro previsti dal REI). Il beneficio economico sarebbe in media più basso in caso di alloggio di proprietà perché l'importo di un affitto imputato, volto a tenere conto del reddito figurativo dell'abitazione, sarebbe dedotto dall'ammontare della prestazione.

---

<sup>51</sup> Tale cifra era stata indicata nel Disegno di legge sull'istituzione di un reddito di cittadinanza presentato nell'ottobre 2013, in cui si faceva riferimento alla soglia utilizzata da Eurostat per valutare la diffusione del rischio di povertà relativa (il 60 per cento del reddito disponibile equivalente mediano).

Il livello del beneficio appare comunque molto rilevante perché condiziona il successo della misura in termini di riduzione dell'incidenza della povertà e della sua intensità (distanza delle risorse disponibili dalla soglia di povertà) e influenza gli incentivi al lavoro. Inoltre è determinante per la valutazione dell'onere complessivo per le finanze pubbliche, anche perché l'ammontare della prestazione in genere è legato al livello della soglia utilizzata per la selezione dei beneficiari (che coincide spesso con l'importo massimo del beneficio annuo), il cui numero aumenta all'incremento della soglia stessa.

Per approfondire tale aspetto si propone un confronto tra il REI e gli strumenti di garanzia di risorse minime presenti in alcuni altri paesi europei, incentrato principalmente sull'importo del beneficio, ma esteso anche ad alcuni altri aspetti che influenzano il confronto (tab. 3.12).

La tabella riporta, per Italia, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Svezia, nell'ordine, 1) alcuni aspetti generali sulla gestione del programma (livello di governo che gestisce lo strumento, focalizzazione sull'individuo o sulla famiglia); 2) la finalità; 3) l'ammontare del beneficio; 4) la durata; 5) le informazioni sull'eventuale riduzione del beneficio in presenza di altri trattamenti; 6) la presenza di forme di sostegno per l'abitazione<sup>52</sup>; 7) le informazioni sugli altri strumenti previsti di sostegno al reddito; 8) indicazioni sulla compatibilità del trattamento economico con la fruibilità di altre prestazioni e sugli obblighi di esaurire altre eventuali risorse. La tabella è basata su informazioni tratte dalle tavole di confronto del Sistema di informazione reciproca sulla protezione sociale nell'Unione europea (MISSOC) integrate con altre fonti. La precisione dei confronti è ovviamente condizionata dalla difficoltà di confrontare istituzioni e regolamentazioni di paesi diversi.

Di seguito si sintetizzano alcuni aspetti principali del confronto.

Alcuni Paesi (Germania e Regno Unito) prevedono un insieme di programmi, a seconda delle caratteristiche del beneficiario, che condividono molte caratteristiche. In altri casi i programmi sono distinti (Italia, Francia): per questi paesi è fatto riferimento, nella tabella 3.12, alla misura di ultima istanza, mentre la presenza di forme di sostegno al reddito per categorie specifiche (ad esempio pensionati o persone con invalidità) è stata ricordata nell'apposita riga. Nel caso della Spagna, il vero e proprio reddito minimo è gestito a livello regionale in maniera differenziata, dunque questa misura è stata ricordata tra le altre forme di sostegno al reddito, mentre il confronto è stato realizzato sulla base degli schemi di livello nazionale (prestazioni assistenziali per la disoccupazione)<sup>53</sup>.

La durata delle forme di sostegno al reddito considerate è in genere illimitata, ovvero legata alla permanenza della condizione di bisogno. Solo l'Italia fa eccezione, con limiti temporali definiti.

---

<sup>52</sup> Non si considerano le agevolazioni previste dal lato del fisco, né gli interventi di edilizia residenziale pubblica.

<sup>53</sup> In questo si è seguita l'impostazione adottata nelle tavole del Sistema di informazione reciproca sulla protezione sociale nell'Unione europea, MISSOC.

L'ammontare massimo del beneficio è fissato dalla legge o comunque dal Governo in Italia, Spagna, nel Regno Unito e in Francia<sup>54</sup>, in Germania e Svezia è calcolato attraverso una metodologia statistica volta a individuare un livello di sussistenza, dunque ad approssimare un concetto di povertà assoluta. Non si fa invece riferimento, in genere, alla soglia di povertà relativa (una misura di diseguaglianza, piuttosto che di povertà<sup>55</sup>). L'ammontare massimo in genere viene erogato se il reddito del beneficiario è nullo (altrimenti l'importo del sussidio solitamente va a integrazione del reddito fino alla soglia)<sup>56</sup>.

Il confronto sugli importi del beneficio previsto non è banale, perché questi variano – secondo criteri spesso diversi tra i paesi – in funzione della numerosità e composizione familiare, e inoltre differiscono le possibilità di accumulare la prestazione con altri trattamenti. Questioni particolarmente rilevanti, come già accennato, sono la presenza o meno di aiuti per l'alloggio e il trattamento di tali aiuti ai fini della misurazione del beneficio. Ad esempio, in Germania e Regno Unito sono previsti sussidi per coprire le spese dell'abitazione (e il riscaldamento) in aggiunta all'importo del beneficio; in Svezia tali costi sono coperti in maniera sistematica all'interno del meccanismo di garanzia dei mezzi di sussistenza; in Francia gli aiuti per i costi dell'abitazione vanno a riduzione dell'importo del trattamento, e così anche in Italia (in quanto *means-tested*); in Spagna solo i titolari di pensione non previdenziale possono ottenere aiuti per il pagamento dell'affitto. Più in generale, la maggior parte dei paesi prevede il ridimensionamento dell'importo del beneficio qualora si ricevano altre prestazioni, con varie eccezioni, in modo che comunque le risorse complessive garantiscano il livello della sussistenza. In alcuni casi viene specificato che prima di richiedere le risorse minime garantite si devono esaurire le possibilità di ottenere altre prestazioni sociali – a parte qualche trattamento che fa eccezione – (Francia<sup>57</sup>, Germania, Regno Unito), in altri casi esiste l'obbligo di chiedere prima aiuti ai familiari (Germania, Regno Unito) o di vendere eventuali immobili, automobili o titoli (Svezia).

Per agevolare il confronto sull'importo del beneficio in tabella 3.13 si riportano i trattamenti massimi previsti per alcune figure tipo (ricostruite per i paesi per i quali le informazioni lo hanno consentito). L'importo del REI è decisamente il più basso tra i paesi considerati, sia per la famiglia monocomponente, sia per la coppia con due figli, mentre un trattamento di 780 euro per un *single* (come quello che sembra prefigurarsi per il reddito di cittadinanza) sarebbe il più elevato (come si è visto, potrebbe essere ridimensionato per le famiglie con abitazione di proprietà in caso di deduzione del fitto

---

<sup>54</sup> Nel Regno Unito per individuare la soglia si fa riferimento al sussidio di disoccupazione, in Francia al salario minimo (Toso, 2016, *op. cit.*).

<sup>55</sup> La soglia Eurostat, ad esempio, mira a individuare le famiglie con reddito (equivalente) inferiore a una certa percentuale del valore centrale della distribuzione e si sposta al variare della distribuzione del reddito. Si ricorda che Eurostat utilizza anche altri concetti di esclusione sociale.

<sup>56</sup> Spesso sono previsti meccanismi volti a incentivare il lavoro, evitando che la remunerazione eventualmente ottenuta implichi la perdita totale del sussidio, e sono definiti obblighi di formazione e ricerca attiva.

<sup>57</sup> In Francia può essere valutato lo stile di vita se incoerente con le risorse dichiarate.

figurativo). La Francia appare a prima vista come il paese più generoso con i *single*, la Svezia con la famiglia di quattro componenti, ma si deve considerare che Germania e Regno Unito possono aggiungere agli importi indicati in tabella aiuti addizionali per la casa.

### 3.5. *Gli interventi sulla sanità*

Il DDL di bilancio per il 2019 conferma il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) per il 2019, già fissato in 114,435 miliardi (contro 113,405 del 2018), comprensivo 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 (tab. 3.14). 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 175 milioni nel 2020 e di 1 miliardo nel 2021. Il DDL di bilancio prevede infine alcuni altri interventi di segno opposto, sulla spesa corrente e in conto capitale allocata alla sanità, per 72 milioni nel 2019, 83 nel 2020 e 145 nel 2021 (si veda oltre).

Complessivamente, partendo dalla stima tendenziale della spesa sanitaria contenuta nella NADEF, tenendo conto degli effetti del DDL di bilancio e utilizzando il PIL programmatico, la spesa sanitaria diminuirebbe dal 6,6 per cento del prodotto del 2018 al 6,2 nel 2021 (contro il 6,4 per cento nel tendenziale). Si confermano politiche allocative che implicano una perdita di terreno del comparto sanitario rispetto alla crescita del prodotto nominale. Tuttavia alcune disposizioni contenute nel DDL di bilancio che riguardano i rapporti tra Stato e Regioni potrebbero ampliare le risorse finanziarie a disposizione delle Regioni da destinare eventualmente alla sanità.

Il DDL di bilancio prevede la riduzione, per il 2020, del contributo di 0,75 miliardi alla finanza pubblica delle Regioni a Statuto ordinario previsto dal DL 66/2014 (si veda il paragrafo 3.7), che era stato innalzato a 4,2 miliardi con la legge di stabilità per il 2015 e successivamente allocato per più della metà come riduzione del finanziamento del SSN (Intese in Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio e del 2 luglio 2015 e DL 78/2015). Nel prospetto di riepilogo degli effetti finanziari, l'importo di 0,75 miliardi è indicato come maggiore spesa in conto capitale (questa voce non appare in tabella, essendo contabilizzata tra le misure che riguardano Regioni ed enti locali e non tra le quelle di settore); tuttavia si potrebbe ritenere che la scelta sull'utilizzo delle risorse recuperate debba rimanere alle Regioni, che potrebbero usarne almeno una parte per rafforzare la spesa sanitaria (corrente o in conto capitale).

Inoltre, si ricorda la disposizione volta ad assicurare il concorso alla finanza pubblica delle Regioni a Statuto speciale, già scontato nei tendenziali di bilancio, tenendo conto anche delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 13 maggio 2015, n. 154 del 4 luglio 2017 e n. 103 del 23 maggio 2018 (si veda il paragrafo 3.7). Poiché per compensare il mancato contributo da parte



delle Regioni a Statuto speciale richiesto con la legge di stabilità per il 2016 è stato attuato un taglio di 604 milioni al finanziamento del SSN, resta il dubbio se il recupero di queste risorse dalle Regioni a Statuto speciale possa implicare una revisione del finanziamento alla sanità, tanto più che la sentenza della Corte Costituzionale n. 154 del 2017 fa riferimento proprio alla legge di stabilità per il 2016. forfettari

Perché le Regioni possano accedere alle maggiori risorse per il finanziamento del SSN concesse per il prossimo triennio rispetto al 2018 (1 miliardo nel 2019, 3 miliardi nel 2020 e 4,5 nel 2021) il DLL di bilancio richiede che, entro il prossimo mese di gennaio, venga stipulato in Conferenza Stato-Regioni un nuovo Patto per la salute<sup>58</sup>, che contenga 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; 7) la valutazione del fabbisogno di interventi infrastrutturali volti all'ammodernamento tecnologico.

La molteplicità dei temi messi sul tappeto e la brevità del tempo fissato per la definizione congiunta degli interventi da parte di Stato e Regioni potrebbero rendere ardua l'impresa di rispettare i tempi previsti.

La scansione temporale nella concessione di risorse aggiuntive, rispetto a quelle del 2018, rende 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>59</sup>; la fornitura dei farmaci innovativi, che nel 2018 potrebbero esaurire già gli appositi fondi<sup>60</sup>; il finanziamento del

---

<sup>58</sup> Il più recente Patto per la salute è stato quello relativo al periodo 2014-16.

<sup>59</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 delle relative tariffe massime, che non sono ancora state determinate (si veda l'Audizione del 2 agosto 2018 (seguito) del Ministro Grillo sulle linee programmatiche del Ministero della Salute presso le Commissioni congiunte 12a del Senato e XII della Camera).

<sup>60</sup> A giugno sono stati già spesi circa 600 milioni, rispetto a una disponibilità di 1 miliardo annuo nei due specifici fondi (che nel 2017 invece non erano stati completamente utilizzati). Va ricordato che di recente sono stati autorizzati nuovi farmaci oncologici.

contratto 2016-18 (quello dei medici non è stato ancora firmato) e di quello 2019-2021 (si veda il paragrafo 3.3), nonché delle convenzioni, i cui oneri restano a carico delle Regioni; le carenze di personale<sup>61</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 nel DDL 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 lascerebbe però spazio per nuovi reclutamenti, anche in numero superiore alle cessazioni, dal momento che i neo-assunti ricevono una retribuzione più leggera rispetto ai dipendenti che sostituiscono. 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>62</sup>, dall'altro sostituzioni troppo rapide potrebbero implicare la perdita di un patrimonio di conoscenza ed esperienza importante.

Tra le misure specifiche relative al comparto sanitario previste dal DDL di bilancio per il 2019 vanno ricordati l'incremento delle borse di studio per i medici di medicina generale e quello dei contratti di formazione specialistica (secondo la Relazione tecnica sarà possibile finanziare 900 ulteriori borse di studio per la formazione specialistica). Il superamento delle strozzature presenti nel percorso di formazione appare indispensabile per affrontare i problemi di personale cui si è sopra accennato.

Inoltre va menzionato il finanziamento, per 50 milioni annui nel triennio, della realizzazione e ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche relative ai sistemi di prenotazione elettronica, al fine di ridurre i tempi di attesa. Le risorse saranno ripartite con decreto del Ministro della Salute di concerto con quello dell'Economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Il Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA dovrà monitorare gli effetti di questa misura. Un miglioramento 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 26 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

---

<sup>61</sup> Anche rispetto alla necessità di rispettare le direttive europee sull'orario di lavoro.

<sup>62</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.

alle Regioni che hanno esaurito le proprie disponibilità. 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>63</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>64</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. La copertura pluriennale del rifinanziamento avviene a partire dal 2021, con riduzione di 50 milioni del Fondo per gli investimenti degli enti territoriali istituito con il DDL di bilancio (che diventeranno 200 dal 2023 al 2031 e 100 per il 2032).

### *3.6. Gli interventi sugli investimenti pubblici e contributi agli investimenti*

L'incremento degli investimenti pubblici rappresenta uno degli obiettivi prioritari della strategia del Governo, che intende raggiungere sia aumentando le risorse disponibili nel DDL di bilancio sia intervenendo sul quadro normativo (in particolare Codice degli appalti e regole di bilancio degli Enti territoriali) con misure di semplificazione e correzione sia, infine, introducendo strumenti per fronteggiare le carenze tecnico-organizzative delle Amministrazioni, soprattutto locali, nel programmare, progettare e valutare gli investimenti pubblici.

L'obiettivo del Governo è quindi di riportare gli investimenti pubblici al livello pre-crisi del 3 per cento del PIL in un contesto caratterizzato da una spesa in tale settore ancora in calo nel 2017 e pari a 33,8 miliardi, inferiore di oltre 20 miliardi rispetto alla spesa del 2009. Per il 2018, il MEF stima una riduzione ulteriore degli investimenti pubblici, che dovrebbero scendere a circa 33 miliardi di euro<sup>65</sup>.

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

---

<sup>63</sup> Cfr. Corte dei conti (2018), "Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica".

<sup>64</sup> La Liguria è stata sottoposta a piano di rientro per il triennio 2007-09 e poi è uscita dalla procedura.

<sup>65</sup> Audizione del Ministro dell'economia e delle finanze, Commissioni bilancio, 9 ottobre 2018.

riduzione del loro numero, da una parte, e il sistema di *rating* di impresa, dall'altra, non sono ancora operativi.

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>66</sup>. La tendenza positiva del mercato dei lavori pubblici riscontrata nel 2017 sembra essere confermata dai 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>67</sup>.

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).

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>68</sup>. La consultazione si è chiusa, ma l'esito non è ancora noto, mentre non sono stati ancora presentati i provvedimenti legislativi annunciati.

La manovra prevede risorse per investimenti e contributi agli investimenti per complessivi circa 1,4 miliardi nel 2019, 6,5 nel 2020 e 7,6 nel 2021.

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 (articolo 15) e uno per gli Enti territoriali (articolo 16). In termini di concreta realizzazione della spesa, l'impatto complessivo previsto sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche è pari a 3,5 miliardi nel 2019, 5,6 miliardi nel 2020 e 6,5 miliardi nel 2021.

Ulteriori finanziamenti sono destinati, oltre che a interventi minori dal punto di vista finanziario, all'emergenza sismica per circa 312 milioni nel 2019, 282 nel 2020 e 390 nel 2021. Vengono rifinanziati il fondo per le emergenze nazionali del Dipartimento della

---

<sup>66</sup> ANAC (2018), "Relazione annuale 2017".

<sup>67</sup> Elaborazione su dati contenuti in ANAC (2018), "Relazione quadrimestrale, primo quadrimestre 2018".

<sup>68</sup> <http://consultazioni.mit.gov.it/>

protezione civile (60 milioni il primo anno e 100 in ognuno dei due successivi) e il Fondo speciale di conto capitale (con risorse crescenti da 150 milioni a 250).

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 1,1 miliardi nel prossimo anno che vengono rinviati in larga parte agli anni successivi. Ulteriori riduzioni riguardano i tagli dei Ministeri (per oltre 200 milioni annui) e delle spese militari (in media 160 milioni annui).

Il fondo per le Amministrazioni centrali (2,2 miliardi nel 2019, 3,0 nel 2020 e 3,5 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 secondo Fondo è destinato al rilancio degli investimenti degli Enti territoriali e presenta dotazioni, al netto delle poste meramente duplicative e compensative, pari a circa 16 miliardi complessivi ripartiti su un arco temporale di quindici anni (tab. 3.17). Le risorse stanziare risultano limitate nel biennio 2019-2020 a circa 250 milioni annui, per poi aumentare a 989 milioni nel 2021 e crescere successivamente gradualmente sino all'importo di 1,5 miliardi nel 2033, anno terminale delle dotazioni del Fondo. Entro il 31 gennaio 2019, con procedura di intesa con gli Enti territoriali, saranno individuate le risorse destinate a ciascun settore, i comparti, i criteri di riparto, le modalità di utilizzo e le modalità di monitoraggio.

Ulteriori risorse, pari a 250 milioni l'anno dal 2019 al 2033, per un totale di 3,75 miliardi, sono destinate alle Province delle RSO per il finanziamento di piani di sicurezza per la manutenzione di strade e scuole, mentre agli investimenti in edilizia sanitaria sono destinate risorse complessive pari a 2 miliardi ripartiti su 12 anni, con una prima *tranche* di stanziamento pari a 50 milioni nel 2021. Un finanziamento triennale di 10 milioni l'anno è infine destinato al Fondo nazionale per la montagna.

Si segnala in proposito che nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDL di bilancio viene assunto che sia il Fondo per gli investimenti degli Enti territoriali che gli altri stanziamenti in conto capitale sopra richiamati verranno effettivamente spesi in ciascun anno per un ammontare sostanzialmente pari alle dotazioni disponibili. Tale ipotesi considera implicitamente una rilevante accelerazione nei tempi di realizzazione

della spesa rispetto ai quelli attuali (si veda sopra), 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. Al fine di consentire una efficace programmazione pluriennale della spesa, in modo da accelerarne i tempi di realizzazione, sarebbe opportuno che le procedure di riparto dei fondi, e in particolare di quello per gli investimenti degli Enti territoriali, non si limitino al primo anno ma coprano l'intero arco pluriennale degli stanziamenti.

Ulteriori effetti di incremento della spesa in conto capitale degli Enti territoriali, pari a 800 milioni nel 2019, 1,7 miliardi nel 2020 e 1 miliardo circa nel 2021, sono attesi dalle misure che limitano in contributo alla manovra di finanza pubblica delle RSO rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente (si veda paragrafo 3.7). Appare plausibile che una quota dell'importo sopra indicato possa essere invece destinato 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 2010). Inoltre vincoli analoghi imposti per il passato non hanno prodotto, a consuntivo, l'incremento degli investimenti atteso.

Un ulteriore incremento della spesa in conto capitale è atteso a decorrere dal 2020 dalla riforma delle regole riguardanti l'equilibrio di bilancio degli Enti territoriali, la cui nuova formulazione consente la spendibilità degli avanzi di amministrazione iscritti in bilancio e delle risorse rinvenienti da debito (si veda paragrafo 3.7). Benché tale disposizione sembri consentire anche aumenti di spesa corrente degli enti, non computati nel prospetto riepilogativo del DDL di bilancio, è presumibile che i limitati incrementi di spesa in conto capitale ascritti a tale voce siano effettivamente realizzabili, alla luce del fatto che 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.

Sempre nel DDL di bilancio, al fine di ovviare alle carenze tecniche e organizzative delle Amministrazioni pubbliche, viene istituita, con autonomia funzionale e organizzativa, la "Centrale per la progettazione delle opere pubbliche", di cui possono avvalersi, previa convenzione e senza oneri diretti, le Amministrazioni centrali e gli Enti territoriali interessati.

Inoltre, il DDL prevede l'operatività di una Struttura di missione, denominata "InvestItalia", operante alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri, a supporto delle attività del Presidente relative al coordinamento delle politiche del Governo e dell'indirizzo politico e amministrativo dei Ministri in materia di investimenti pubblici e privati.

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 della Centrale e la sua operatività a regime.

È interessante inoltre ricordare che le Amministrazioni pubbliche già usufruiscono di alcuni programmi per ottenere assistenza tecnica. In particolare, la Banca Europea degli Investimenti già fornisce gratuitamente tale tipo di servizi alle Amministrazioni pubbliche, anche indipendentemente dalla concessione di finanziamenti da parte della Banca o della UE.

Considerata l'offerta già operativa di servizi di assistenza tecnica a disposizione delle Amministrazioni pubbliche, l'accesso e l'utilizzo delle risorse esistenti potrebbe essere rafforzato, almeno in attesa della entrata a regime della Centrale. Una volta a regime, sarebbe auspicabile il coordinamento con gli strumenti già esistenti.

Per quanto riguarda la Struttura di missione, si pone anche in questo caso la necessità di coordinamento con le altre strutture, esistenti o già previste. In questa direzione, il DDL di bilancio prevede un decreto del Presidente del Consiglio, con cui verranno stabilite le misure necessarie per realizzare il coordinamento delle attività della struttura con quelle della Centrale di progettazione delle opere pubbliche, nonché con quelle delle altre strutture 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. 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 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 nel DDL di bilancio e nel decreto fiscale di interesse per gli Enti territoriali, i cui effetti sono riepilogati nella tabella 3.16, 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 Regioni a statuto ordinario (RSO), le quali restano tenute, sino al 2020, al rispetto delle disposizioni attuative della L. 243/2012. Ne consegue la possibilità di un ampio utilizzo delle risorse rinvenienti dagli avanzi di amministrazione e dal debito<sup>69</sup>. Per gli enti in disavanzo la norma si applica con alcune limitazioni.

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;

- 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. 3.17)<sup>70</sup>; per le Regioni a statuto speciale (RSS) è invece confermata l'applicazione dei tagli previsti a legislazione vigente<sup>71</sup>;
- lo stanziamento di risorse pluriennali nel Fondo per gli investimenti degli Enti territoriali<sup>72</sup>, limitate a soli 250 milioni annui per il biennio 2019-2020, ma crescenti nel periodo successivo (tab. 3.18), nonché di risorse per altre specifiche finalità di investimento (edilizia sanitaria<sup>73</sup>, piano delle Province per la sicurezza di strade e scuole<sup>74</sup>, Fondo per la montagna<sup>75</sup>, Fondo per le aree confinanti con le RSS<sup>76</sup>) (si veda in proposito il paragrafo 3.6);
- 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>77</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>78</sup>);

<sup>69</sup> Articolo 60, comma 3 del DDL di bilancio.

<sup>70</sup> Articolo 61, comma 10 del DDL di bilancio.

<sup>71</sup> Articolo 63 del DDL di bilancio.

<sup>72</sup> Articoli 16, 42, comma 2, 60, comma 8, 61, comma 12, 64, comma 2, del DDL di bilancio.

<sup>73</sup> Articolo 42, comma 1 del DDL di bilancio.

<sup>74</sup> Articolo 64, comma 1 del DDL di bilancio.

<sup>75</sup> Articolo 77 del DDL di bilancio.

<sup>76</sup> Articolo 76 del DDL di bilancio.

<sup>77</sup> Articolo 74 del DDL di bilancio.

<sup>78</sup> Articolo 69 del DDL di bilancio.



- 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>79</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) potrebbe essere 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), conferma che si deduce dal mancato incremento dell’importo del Fondo di solidarietà per gli Enti locali.

Risulta inoltre di interesse per gli Enti territoriali la mancata inclusione nella manovra della proroga del blocco all’uso della leva fiscale degli Enti territoriali, blocco introdotto da ultimo dalla legge di stabilità per il 2016<sup>80</sup> e successivamente prorogato fino all’anno in corso.

Si formulano di seguito alcune valutazioni sui riflessi delle misure sopra menzionate sulla finanza locale.

Va in primo luogo sottolineato l’incremento di risorse in conto capitale per il quale si rinvia al paragrafo 3.6.

Appare 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 troppo 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 per la 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.

*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 RT 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 della elevata mole di avanzi potenzialmente spendibili iscritti nei bilanci degli enti – cifrabili secondo un primo esercizio di stima in circa 22 miliardi, di cui 6 relativi alle delle RSO<sup>81</sup>, 13 ai Comuni e 2,4 a Province e Città Metropolitane – le stime governative ipotizzano un profilo

<sup>79</sup> Articolo 4 del DL 119/2018.

<sup>80</sup> Art.1, comma 26, della L. 208/2015.

<sup>81</sup> Per tali enti la permanenza del vincolo sul saldo di finanza pubblica definito ai sensi della L. 243/2012 può limitare in parte l’utilizzo degli avanzi per finalità di maggiore spesa, sebbene essi possano essere utilizzati in per sfruttare pienamente la capienza del citato vincolo.

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 profilo della maggiore spesa 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.

Vi sono vari profili di rischio 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 rinviati 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 prevede un ordine di priorità negli impieghi<sup>82</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 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.

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.

*Il ricorso all'indebitamento.* Le misure del DDL 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).

---

<sup>82</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.

Tale rapporto non deve essere superiore al 10 per cento per gli Enti locali e al 20 per cento per le Regioni<sup>83</sup>. Al denominatore del rapporto sono computate tutte le entrate, anche quelle soggette a vincolo di destinazione o di difficile esigibilità.

L'art. 60 del DDL 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, fu 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 una 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.

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 essere utilizzate per rimborsare i 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

---

<sup>83</sup> Cfr. rispettivamente l'art. 204, co. 1, del D.Lgs. 267/2000 e l'art. 10, co. 2 della L. 281/1970.

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. Peraltro, le esigenze connesse ai rinnovi contrattuali potrebbero eventualmente indurre ad attivare lo strumento fiscale con conseguente possibile aumento della pressione fiscale locale.

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), esigenza 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 563,4 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 3.17):

- Il concorso al consolidamento previsto per il biennio 2019-2020 dalla legislazione vigente (mediante riduzione dei trasferimenti)<sup>84</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 61, commi 2 e 4) delle quali è contestualmente prevista la mancata erogazione (articolo 61 comma 10). 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. 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 alcuna risorsa aggiuntiva destinata agli investimenti. La maggiore capacità di spesa delle Regioni deriva dalla mancata applicazione dei tagli inclusi negli andamenti tendenziali.

---

<sup>84</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.i

**Tab. 1.1** – Il quadro programmatico e tendenziale della NADEF 2018  
(variazioni percentuali, salvo diversa indicazione)

	2018		2019	
	Programmatico	Tendenziale	Programmatico	Tendenziale
<b>PIL e domanda</b>				
PIL	1,2	1,2	1,5	0,9
Importazioni	1,7	1,7	3,0	2,6
Consumi finali nazionali	0,9	0,9	1,2	0,7
Consumi famiglie e ISP	1,1	1,1	1,3	0,7
Spesa della PA	0,4	0,4	1,1	0,6
Investimenti	4,4	4,4	3,7	2,2
Esportazioni	0,4	0,4	2,6	2,7
<b>Contributi alla crescita del PIL <sup>(1)</sup></b>				
Esportazioni nette	-0,3	-0,3	-0,1	0,1
Scorte	0,1	0,1	-0,1	-0,1
Domanda nazionale netto scorte	1,4	1,4	1,6	0,9
<b>Prezzi</b>				
Deflatore importazioni	2,0	2,0	1,8	1,9
Deflatore esportazioni	1,8	1,8	1,7	1,7
Deflatore PIL	1,3	1,3	1,6	1,8
PIL nominale	2,5	2,5	3,1	2,7
Deflatore consumi	1,3	1,3	1,4	2,2
<b>Mercato del lavoro e <i>output gap</i></b>				
Tasso di disoccupazione	10,6	10,6	9,8	10,1
<b>Ipotesi sulle variabili internazionali</b>				
Commercio mondiale	3,9	3,9	3,9	3,9
Petrolio, dollari per barile	72,6	72,6	73,8	73,8
Tasso di cambio, dollari per 1 euro	1,18	1,18	1,16	1,16

Fonte: elaborazioni su dati del DPB per il 2019 e della NADEF per il 2018.

(1) Punti percentuali.

**Tab. 2.1** – Indicatori di finanza pubblica nella NADEF per il 2018 (1)  
(in percentuale del PIL; segno + = miglioramento del saldo)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Indebitamento netto tendenziale (a)</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,5</b>
<i>Variazione (a')</i>		0,1	0,6	0,6	0,5	0,2
Misure <i>una tantum</i> tendenziali	0,2	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,0
<b>Interventi netti (b)</b>				<b>-1,2</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,3</b>
di cui: <i>disattivazione clausole di salvaguardia (c)</i>				-0,7	-0,3	-0,2
<b>Indebitamento netto programmatico (d=a+b)</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,8</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,8</b>
<i>Variazione (d')</i>		0,1	0,6	-0,6	0,3	0,3
Interessi (e)	-3,9	-3,8	-3,6	-3,7	-3,8	-3,9
<i>Variazione (e')</i>		0,1	0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Componente ciclica del saldo di bilancio programmatico (f)	-1,9	-1,3	-1,0	-0,7	-0,3	-0,1
Indebitamento netto programmatico corretto per il ciclo (g=d-f)	-0,7	-1,1	-0,8	-1,8	-1,8	-1,7
Misure <i>una tantum</i> programmatiche (h)	0,2	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,0
Avanzo primario strutturale (i)	3,1	2,7	2,7	2,0	2,1	2,2
<i>Variazione (i')</i>		-0,4	0,1	-0,7	0,1	0,2
<b>Saldo di bilancio programmatico strutturale (l=g-h)</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,7</b>
<i>Variazione (l')</i>		-0,9	-0,2	0,2	-0,8	0,0

Fonte: elaborazioni su dati della NADEF per il 2018.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

**Tab. 2.2** – DL 119/2018 e DDL 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 (1)</b>	<b>1.784,9</b>	<b>38.093,8</b>	<b>43.880,3</b>	<b>42.917,4</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	0,1	2,1	2,3	2,2
Maggiori spese	1.220,0	20.907,3	27.352,8	27.103,5
<i>Correnti</i>	170,0	16.438,3	19.636,6	18.588,3
<i>In conto capitale</i>	1.050,0	4.469,0	7.716,2	8.515,2
Minori entrate	564,9	17.186,5	16.527,5	15.813,9
<i>Sterilizzazione clausole</i>		-12.471,9	-5.500,0	-4.000,8
<i>In percentuale del PIL</i>		-0,7	-0,3	-0,2
<i>Impieghi al netto della sterilizzazione clausole</i>	1.784,9	25.621,9	38.380,3	38.916,6
<i>In percentuale del PIL</i>	0,1	1,4	2,0	2,0
<b>RISORSE (1)</b>	<b>1.792,0</b>	<b>16.246,7</b>	<b>17.086,1</b>	<b>17.648,5</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	0,1	0,9	0,9	0,9
Maggiori entrate	222,8	12.092,6	14.504,5	14.197,4
Minori spese	1.569,1	4.154,0	2.581,6	3.451,1
<i>Correnti</i>	1.041,7	1.463,1	1.832,1	2.752,0
<i>In conto capitale</i>	527,4	2.690,9	749,5	699,0
<b>ENTRATE NETTE</b>	<b>-342,1</b>	<b>-5.093,9</b>	<b>-2.023,0</b>	<b>-1.616,5</b>
<b>ENTRATE NETTE al netto clausole di salvaguardia</b>	<b>-342,1</b>	<b>7.378,0</b>	<b>3.477,0</b>	<b>2.384,3</b>
<b>USCITE NETTE</b>	<b>-349,1</b>	<b>16.753,2</b>	<b>24.771,2</b>	<b>23.652,4</b>
<i>Correnti</i>	-871,7	14.975,1	17.804,5	15.836,2
<i>In conto capitale</i>	522,6	1.778,1	6.966,7	7.816,2
<b>INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>7,0</b>	<b>-21.847,1</b>	<b>-26.794,3</b>	<b>-25.268,9</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	0,0	-1,2	-1,4	-1,3

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 119/2018 e del DDL 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.



**Tab. 2.3** – Principali misure del DL 119/2018 e del DDL di bilancio per il 2019  
(milioni di euro)

	2018	2019	2020	2021
<b>ENTRATE NETTE</b>	<b>-342</b>	<b>-5.094</b>	<b>-2.023</b>	<b>-1.617</b>
<b>Clausole di salvaguardia</b>				
Sterilizzazione clausole		-12.472	-5.500	-4.001
<b>ENTRATE NETTE AL NETTO DELLE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA</b>	<b>7.378</b>	<b>3.477</b>	<b>3.477</b>	<b>2.384</b>
Proroga e rimodulazione iperammortamento beni materiali tecnologici e software		0	-368	-728
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
<b>Misure relative a imprese e lavoratori autonomi</b>				
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
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
<b>Totale di gruppo</b>	<b>-26</b>	<b>5.914</b>	<b>-247</b>	<b>-1.622</b>
<b>Detrazioni Irpef</b>				
Detrazioni ecobonus, ristrutturazioni e sistemazione del verde		35	-595	-887
<b>Totale di gruppo</b>		<b>35</b>	<b>-595</b>	<b>-887</b>
<b>Misure di contrasto all'evasione</b>				
Obbligo di trasmissione elettronica dei corrispettivi a decorrere dal 1° luglio 2019 (DL 119/2018)		337	1.338	1.823
<b>Totale di gruppo</b>		<b>337</b>	<b>1.356</b>	<b>1.912</b>
<b>Sanatorie e condoni</b>				
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
Liti pendenti (DL 119/2018)		75	100	100
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
<b>Totale di gruppo</b>		<b>-532</b>	<b>144</b>	<b>1.238</b>
<b>Altre misure fiscali</b>				
Proroga al 2019 rivalutazione valore partecipazioni non negoziate e terreni		341	185	185
Estensione cedolare secca al 21% per redditi da locazione immobili a uso commerciale, per i nuovi contratti 2019		-261	28	-163
Disposizioni in materia di giochi - Aumento prelievo erariale unico (PREU)		239	238	238
Disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati		133	133	133
<b>Totale di gruppo</b>		<b>293</b>	<b>397</b>	<b>219</b>
<b>Altre misure</b>		182	200	200
<b>Oneri riflessi</b>		35	456	1.128
<b>USCITE NETTE</b>	<b>-349</b>	<b>16.753</b>	<b>24.771</b>	<b>23.652</b>
<b>Misure per le famiglie e il contrasto alla povertà</b>				
Fondo per il reddito e le pensioni di cittadinanza		6.802	6.842	6.870
Fondo per la revisione del sistema pensionistico		6.700	7.000	7.000
Fondo politiche sociali		120	120	120
Fondo non autosufficienze		100	100	100
Politiche per la famiglia		100	100	100
Assistenza alunni disabili		75	75	75
<b>Totale di gruppo</b>		<b>13.953</b>	<b>14.563</b>	<b>14.696</b>
<b>Pubblico impiego</b>				
Rinnovo contratti personale statale 2019-2021		650	925	1.275
Incremento del fondo per finanziare le assunzioni di personale		130	320	420
<b>Totale di gruppo</b>		<b>881</b>	<b>1.544</b>	<b>2.102</b>
<b>Sanità</b>				
Rideterminazione livello del fabbisogno sanitario nazionale standard 2019-2022		0	0	-175
<b>Totale di gruppo</b>		<b>0</b>	<b>60</b>	<b>-940</b>
<b>Misure relative alle imprese e lavoratori autonomi</b>				
Incremento fondo di garanzia per le PMI (DL 119/2018)		435	0	0
Rifinanziamento "nuova Sabatini" - Sostegno agli investimenti delle PMI e promozione del Made in Italy			138	116
Modifica disciplina Credito di imposta ricerca e sviluppo			0	-300
<b>Totale di gruppo</b>		<b>435</b>	<b>308</b>	<b>47</b>
<b>Investimenti pubblici e contributi agli investimenti</b>				
Fondo investimenti Amministrazioni centrali		2.200	3.000	3.500
Fondo investimenti per gli Enti territoriali		1.300	2.562	2.994
Incremento fondo emergenze nazionali: proroga stato di emergenza sisma 2016 Centro Italia			200	120
Fondo speciale di conto capitale			150	230
Rifinanziamento fondo emergenze nazionali			60	100
Prevenzione rischio sismico			50	50
Finanziamenti Rete ferroviaria italiana (RFI) (DL 119/2018)		600	0	0
Trasferimenti Ferrovie dello Stato			-1.740	600
Tagli dei Ministeri (DL 119/2018 e DDLB 2019)		-114	-235	-215
Riduzione Fondo sviluppo e coesione programmazione 2014-2020 (DL119/2018)		-300	0	0
<b>Totale di gruppo</b>		<b>88</b>	<b>1.439</b>	<b>6.484</b>
<b>Misure di contrasto all'evasione</b>				
Credito di imposta per acquisto, sostituzione o adeguamento misuratori fiscali			36	196
<b>Totale di gruppo</b>			<b>36</b>	<b>199</b>
<b>Altre misure</b>				
Incremento Fondo per le esigenze indifferibili			250	400
Rifinanziamento Fondo speciale di parte corrente			200	250
Fondo attuazione programma di Governo			185	430
Missioni internazionali di pace			0	1.450
Revisione e razionalizzazione della spesa per la gestione dei centri per l'immigrazione			-400	-550
Tagli dei Ministeri (DL 119/2018 per il solo 2018 e DDLB 2019)		-705	-435	-434
<b>Totale di gruppo</b>		<b>-872</b>	<b>77</b>	<b>2.051</b>
<b>INDEBITAMENTO NETTO</b>		<b>-21.847</b>	<b>-26.794</b>	<b>-25.269</b>

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

**Tab. 2.4** – Effetti del DDL di bilancio per il 2019 e del DL 119/2018 sul conto economico della PA  
(milioni di euro)

	2018	2019	2020	2021
<b>IMPIEGHI (1) (2)</b>	<b>1.785</b>	<b>38.094</b>	<b>43.880</b>	<b>42.917</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	0,1	2,1	2,3	2,2
<b>Maggiori spese</b>	<b>1.220</b>	<b>20.907</b>	<b>27.353</b>	<b>27.103</b>
<b>Maggiori spese correnti</b>	<b>170</b>	<b>16.438</b>	<b>19.637</b>	<b>18.588</b>
Fondo per il reddito e le pensioni di cittadinanza al netto della riduzione del fondo povertà (Reddito di inclusione - REI)		6.802	6.842	6.870
Fondo per la revisione del sistema pensionistico		6.700	7.000	7.000
Rinnovo contratti personale statale 2019-2021		650	925	1.275
Incremento del fondo per finanziare le assunzioni di personale		130	320	420
Incremento Fondo per le esigenze indifferibili		250	400	400
Rifinanziamento Fondo speciale di parte corrente		200	250	250
Fondo attuazione programma di Governo		185	430	430
Rifinanziamento fondo speciale di parte corrente		200	250	250
Prosecuzione missioni internazionali di pace (DL 119/2018)	130	0	0	0
Servizi nelle Scuole: acquisizione servizi di pulizia, interventi di piccola manutenzione e decoro		94	194	100
Rideterminazione meccanismo di finanziamento del CONI		410	410	410
Rifinanziamenti - sezione seconda		646	2.191	671
<i>Missioni internazionali di pace</i>		0	1.450	0
<i>Fondo politiche sociali</i>		120	120	120
<i>Fondo non autosufficiente</i>		100	100	100
<i>Politiche per la famiglia</i>		100	100	100
<i>Assistenza alunni disabili</i>		75	75	75
<i>Altro</i>		251	346	276
Altri interventi (DL 119/2018 e DDLB 2019)	40	171	425	512
<b>Maggiori spese in conto capitale</b>	<b>1.050</b>	<b>4.469</b>	<b>7.716</b>	<b>8.515</b>
Fondo investimenti Amministrazioni centrali		2.200	3.000	3.500
Fondo investimenti per gli Enti territoriali		1.300	2.562	2.994
Fondo ristoro risparmiatori		75	325	425
Incremento fondo emergenze nazionali: proroga stato di emergenza sisma 2016 Centro Italia		200	120	40
Rifinanziamento "nuova Sabatini" - Sostegno agli investimenti delle PMI		48	96	96
Potenziamento del Piano straordinario per la promozione del Made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia		90	20	0
Fondo speciale di conto capitale		150	230	250
Finanziamenti Rete ferroviaria italiana (RFI) (DL 119/2018)	600	0	0	0
Incremento fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (PMI) (DL 119/2018)	435	0	0	0
Rifinanziamenti e riprogrammazioni - sezione seconda		135	845	955
<i>Rifinanziamento fondo emergenze nazionali</i>		60	100	100
<i>Prevenzione rischio sismico</i>		50	50	50
<i>Trasferimenti FS</i>		0	600	440
<i>Altro</i>		25	95	365
Altri interventi	15	271	518	255
<b>Minori entrate</b>	<b>-565</b>	<b>-17.187</b>	<b>-16.528</b>	<b>-15.814</b>
Sterilizzazione clausola IVA		-12.472	-5.290	-3.951
Sterilizzazione clausola accise prodotti petroliferi		0	-210	-50
Abrogazione aumento accise benzina e gasolio		-141	-146	-148
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	0	0
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
Estensione regime dei minimi ai soggetti con ricavi fino a 65.000 euro con l'aliquota del 15%		-562	-3.961	-2.597
Tassazione separata del reddito da lavoro autonomo e di impresa		0	-389	-3.044
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 commerciale per i nuovi contratti 2019		-261	-369	-367
Abrogazione del regime opzionale dell'imposta sul reddito d'impresa IRI		-3.345	-1.876	-1.857
Differimento in dieci esercizi deducibilità della riduzione di valore dei crediti e delle altre attività finanziarie derivante dall'applicazione dell'FRS 9		0	-130	-130
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		0	-320	0
Proroga e rimodulazione iperammortamento al 150% beni materiali tecnologici		0	-295	-647
Proroga e rimodulazione iperammortamento al 140% software		0	-74	-81
Detrazioni ecobonus, ristrutturazioni e sistemazione del verde		-121	-1.292	-588
Altri interventi	-26	-269	-191	-210
Effetti fiscali:		0	0	-299
<i>Detrazioni ecobonus, ristrutturazioni e sistemazione del verde</i>		0	0	-299
<i>Altro</i>		0	0	0
Oneri riflessi	-6	-12,6	-37,5	-37,5
<b>ENTRATE NETTE</b>	<b>-342</b>	<b>-5.094</b>	<b>-2.023</b>	<b>-1.617</b>
<b>USCITE NETTE</b>	<b>-349</b>	<b>16.753</b>	<b>24.771</b>	<b>23.652</b>
<i>Correnti</i>	<i>-872</i>	<i>14.975</i>	<i>17.805</i>	<i>15.836</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>523</i>	<i>1.778</i>	<i>6.967</i>	<i>7.816</i>
<b>INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>7</b>	<b>-21.847</b>	<b>-26.794</b>	<b>-25.269</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	0,0	-1,2	-1,4	-1,3

**Tab. 2.4** – (segue) Effetti del DDL di bilancio per il 2019 e del DL 119/2018 sul conto economico della PA  
(milioni di euro)

	2018	2019	2020	2021
<b>RISORSE (1)(2)</b>	<b>1.792</b>	<b>16.247</b>	<b>17.086</b>	<b>17.648</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>
<b>Maggiori entrate</b>	<b>223</b>	<b>12.093</b>	<b>14.504</b>	<b>14.197</b>
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)	0	0	1.046	1.348
Liti pendenti (DL 119/2018)	0	75	100	100
Obbligo di trasmissione elettronica dei corrispettivi a decorrere dal 1° luglio 2019 (DL 119/2018)		337	1.166	1.303
Abrogazione del regime opzionale dell'imposta sul reddito d'impresa (IRI)		5.332	3.112	3.116
Estensione regime dei minimi ai soggetti con ricavi fino a 65.000 euro con l'aliquota del 15%		231	2.146	1.226
Tassazione separata del reddito da lavoro autonomo e di impresa		0	280	1.915
Estensione cedolare secca al 21% per redditi da locazione immobili a uso commerciale, per i nuovi contratti 2019		0	396	203
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	0	0
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	0	320
Abrogazione aiuto alla crescita economica (ACE)		228	2.373	1.453
Proroga al 2019 rivalutazione valore partecipazioni non negoziate e terreni		341	185	185
Disposizioni in materia di giochi - Aumento prelievo erariale unico (PREU)		239	238	238
Disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati		133	133	133
Banda larga-maggiori introiti frequenze 5G		200	200	200
Altri interventi	182	92	134	123
Effetti fiscali:		157	904	619
<i>Obbligo di trasmissione elettronica dei corrispettivi a decorrere dal 1° luglio 2019 (DL 119/2018)</i>		0	172	520
<i>Detrazioni ecobonus, ristrutturazioni e sistemazione del verde</i>		157	697	0
<i>Altro</i>		0	36	99
Oneri riflessi	41	469	1.166	1.057
<b>Minori spese</b>	<b>-1.569</b>	<b>-4.154</b>	<b>-2.582</b>	<b>-3.451</b>
<b>Minori spese correnti</b>	<b>-1.042</b>	<b>-1.463</b>	<b>-1.832</b>	<b>-2.752</b>
Revisione e razionalizzazione della spesa per la gestione dei centri per l'immigrazione	0	-400	-550	-650
Rideterminazione livello del Fabbisogno sanitario nazionale standard 2019-2022	0	0	-175	-1.000
Riduzioni delle dotazioni finanziarie del bilancio dei Ministeri (DL 119/2018)	-705	0	0	0
Riduzione fondo per le esigenze indifferibili	-300	0	0	0
Rideterminazione meccanismo di finanziamento del CONI		-405	-404	-404
Altre misure di razionalizzazione della spesa di importo minore ex art. 57 DDL di bilancio 2019		-163	-214	-214
Definanziamenti - sezione seconda	0	-439	-438	-408
<i>Tagli dei Ministeri</i>	0	-435	-434	-405
Altri interventi	-36	-495	-489	-484
<b>Minori spese in conto capitale</b>	<b>-527</b>	<b>-2.691</b>	<b>-749</b>	<b>-699</b>
Modifica disciplina credito di imposta ricerca e sviluppo		0	-300	-300
Riduzioni spese militari		-163	-180	-136
Riduzioni delle dotazioni finanziarie del bilancio dei Ministeri (DL 119/2018)	-114	-21	0	0
Riduzione fondo sviluppo e coesione (DL 119/2018)	-300	0	0	0
Riprogrammazioni - sezione seconda	0	-1.640	0	0
<i>Trasferimenti Ferrovie dello Stato</i>	0	-1.140	0	0
Definanziamenti - sezione seconda	0	-814	-215	-206
<i>Tagli dei Ministeri</i>	0	-214	-215	-206
<i>Trasferimenti Ferrovie dello Stato</i>	0	-600	0	0
Altri interventi	-114	-53	-55	-57

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

(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. – (2) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

**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	-368	-728
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
<b>Totale</b>	<b>6.143</b>	<b>-457</b>	<b>-1.778</b>

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

(1) Misure temporanee.

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

Lavoro autonomo e imprese individuali in contabilità semplificata <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.

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

	Variazione punti di aliquota (effetto netto)	Imprese non più agevolate	Imprese neo agevolate
fino a 100	0,5	57,7	17,7
da 100 a 250	0,2	32,7	24,5
da 250 a 500	0,0	23,4	33,7
da 500 a 1.000	-0,2	17,7	43,0
da 1.000 a 2.000	-0,3	14,4	49,9
da 2.000 a 5.000	-0,4	11,8	57,1
da 5.000 a 10.000	-0,3	9,9	62,3
da 10.000 a 50.000	-0,2	9,9	66,2
da 50.000 a 250.000	-0,2	9,3	51,5
oltre 250.000	-0,1	7,4	40,7
<b>Totale</b>	<b>-0,2</b>	<b>27,8</b>	<b>36,4</b>

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

**Tab. 3.4** – 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.

**Tab. 3.5** – Personale delle Amministrazioni pubbliche al 31 dicembre di ciascun anno e flussi di nuove assunzioni previste dal DDL di bilancio per il 2019, per comparto di contrattazione (persone)

	Consistenze di personale rilevate al 31/12 di ciascun anno dal Conto Annuale									Flussi annuali di nuove assunzioni previste dalle norme contenute nella Sez. I del DDL di bilancio 2019			
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. % 2009-2016	2019	2020	2021	A decorrere dal 2022
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%	1.400	0	0	0
Servizio sanitario nazionale	734.137	728.900	717.628	705.559	702.510	698.023	690.882	690.024	-6,0%	1.400	900	900	1.800
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%	2.541	1.970	1.143	2.282
Regioni e Autonomie locali	578.308	569.299	551.289	535.946	527.334	521.739	502.654	486.764	-15,8%	0	0	0	0
Ministeri, Agenzie fiscali e PCM	238.768	232.439	226.187	220.582	218.226	214.114	207.973	205.061	-14,1%	1.706	2.105	2.000	0
Enti pubblici non economici	56.975	55.361	52.433	51.312	48.985	46.617	43.724	42.795	-24,9%	30	0	0	0
Magistratura, carriera diplomatica, prefettizia e penitenziaria	13.276	12.939	12.808	12.916	12.968	13.102	12.719	12.791	-3,7%	516	238	210	200
<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>	<b>7.593</b>	<b>5.213</b>	<b>4.253</b>	<b>4.282</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%	0	0	0	0
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%	68	67	0	0
<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>	<b>7.661</b>	<b>5.280</b>	<b>4.253</b>	<b>4.282</b>

Fonte: Conto annuale della RGS e DDL 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.

**Tab. 3.6** – Platea dei nuovi pensionati potenziali nel 2019 per canale di pensionamento

	Attivi	Altre categorie	Totale
	<i>Totale</i>		
Vecchiaia	56.462	23.128	79.591
Vecchiaia contributivi	2.320	4.282	6.602
Anticipata	53.942	4.165	58.107
Anticipata contributivi	268	20	287
Precocità	70.468	3.486	73.954
<b>Quota 100</b>	<b>437.132</b>	<b>38.206</b>	<b>475.338</b>
<b>Totale</b>	<b>620.592</b>	<b>73.287</b>	<b>693.879</b>
	<i>Maschi</i>		
Vecchiaia	30.915	11.847	42.762
Vecchiaia contributivi	463	1.170	1.634
Anticipata	32.086	3.049	35.135
Anticipata contributivi	186	20	206
Precocità	49.890	2.283	52.173
<b>Quota 100</b>	<b>297.083</b>	<b>28.973</b>	<b>326.055</b>
<b>Totale</b>	<b>410.624</b>	<b>47.341</b>	<b>457.965</b>
	<i>Femmine</i>		
Vecchiaia	25.547	11.281	36.829
Vecchiaia contributivi	1.856	3.112	4.968
Anticipata	21.856	1.116	22.972
Anticipata contributivi	82		82
Precocità	20.577	1.203	21.780
<b>Quota 100</b>	<b>140.049</b>	<b>9.233</b>	<b>149.282</b>
<b>Totale</b>	<b>209.968</b>	<b>25.945</b>	<b>235.913</b>

Fonte: simulazioni basate su dati INPS.

**Tab. 3.7** – Platea dei nuovi pensionati potenziali che nel 2019 utilizzerebbero quota 100 distinti per comparto e regime pensionistico

		Maschi		Femmine		Totale	
		Numero	Pensione annua lorda	Numero	Pensione annua lorda	Numero	Pensione annua lorda
<b>Attivi</b>							
Calcolo retributivo	Dipendenti privati	87.225	37.343	18.986	27.170	106.211	35.524
	Autonomi e parasubordinati	43.931	21.168	7.142	17.069	51.073	20.595
	Dipendenti pubblici	40.074	36.949	27.502	31.386	67.577	34.685
	<b>Totale</b>	<b>171.230</b>	<b>33.101</b>	<b>53.631</b>	<b>27.987</b>	<b>224.861</b>	<b>31.881</b>
Calcolo misto	Dipendenti privati	56.053	34.716	25.346	26.558	81.399	32.175
	Autonomi e parasubordinati	31.052	15.745	9.967	13.058	41.018	15.092
	Dipendenti pubblici	38.748	33.714	51.106	29.532	89.854	31.335
	<b>Totale</b>	<b>125.853</b>	<b>29.726</b>	<b>86.419</b>	<b>26.760</b>	<b>212.271</b>	<b>28.519</b>
Totale	Dipendenti privati	143.278	36.315	44.332	26.820	187.610	34.071
	Autonomi e parasubordinati	74.983	18.922	17.109	14.733	92.092	18.144
	Dipendenti pubblici	78.822	35.359	78.609	30.180	157.431	32.773
	<b>Totale</b>	<b>297.083</b>	<b>31.671</b>	<b>140.049</b>	<b>27.230</b>	<b>437.132</b>	<b>30.248</b>
<b>Attivi e altre categorie</b>							
Calcolo retributivo	Dipendenti privati	105.036	35.675	23.372	25.755	128.407	33.870
	Autonomi e parasubordinati	46.017	20.881	7.921	16.793	53.938	20.281
	Dipendenti pubblici	40.794	37.143	27.903	31.432	68.697	34.823
	<b>Totale</b>	<b>191.847</b>	<b>32.439</b>	<b>59.196</b>	<b>27.232</b>	<b>251.043</b>	<b>31.211</b>
Calcolo misto	Dipendenti privati	63.616	33.868	28.071	26.005	91.687	31.461
	Autonomi e parasubordinati	31.405	15.689	10.272	13.007	41.677	15.028
	Dipendenti pubblici	39.188	33.709	51.744	29.546	90.932	31.340
	<b>Totale</b>	<b>134.208</b>	<b>29.568</b>	<b>90.087</b>	<b>26.557</b>	<b>224.295</b>	<b>28.359</b>
Totale	Dipendenti privati	168.651	34.994	51.443	25.892	220.094	32.866
	Autonomi e parasubordinati	77.422	18.775	18.192	14.655	95.615	17.991
	Dipendenti pubblici	79.982	35.461	79.647	30.207	159.629	32.839
	<b>Totale</b>	<b>326.055</b>	<b>31.257</b>	<b>149.282</b>	<b>26.824</b>	<b>475.338</b>	<b>29.865</b>

Fonte: simulazioni basate su dati INPS.

**Tab. 3.8** – Effetto dell'anticipo del pensionamento sull'assegno pensionistico: differenza percentuale tra pensione quota 100 e pensione Fornero

		Anno di raggiungimento dei requisiti Fornero					
		2020	2021	2022	2023	2024	2025
Anno di pensionamento con quota 100	2019	-5,06%	-10,79%	-17,20%	-24,15%	-29,53%	-34,17%
	2020		-5,68%	-12,05%	-19,03%	-24,78%	-29,82%
	2021			-6,33%	-13,33%	-19,50%	-24,99%
	2022				-7,02%	-13,64%	-19,64%
	2023					-7,14%	-13,68%
	2024						-7,16%
	2025						

Fonte: simulazioni basate su dati INPS.



**Tab. 3.9** – Effetto dell’anticipo del pensionamento sull’assegno pensionistico: differenza percentuale tra valori attuali delle pensioni quota 100 e delle pensioni Fornero

		Anno di raggiungimento dei requisiti Fornero					
		2020	2021	2022	2023	2024	2025
Anno di pensionamento con quota 100	2019	0,22%	-0,58%	-2,67%	-5,96%	-7,62%	-8,65%
	2020		-0,36%	-1,92%	-4,67%	-6,35%	-7,49%
	2021			-1,02%	-3,24%	-4,93%	-6,19%
	2022				-1,69%	-3,40%	-4,78%
	2023					-1,71%	-3,21%
	2024						-1,62%
	2025						

Fonte: simulazioni basate su dati INPS.

**Tab. 3.10** – Incidenza della povertà e quota di famiglie beneficiarie del REI sul totale per area geografica

	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia
Incidenza povertà assoluta 2017	5,4%	5,1%	10,3%	6,9%
Incidenza povertà relativa 2017	5,9%	7,9%	24,7%	12,3%
Quota famiglie beneficiarie gen-set 2018	0,6%	0,9%	3,2%	1,5%
Quota famiglie beneficiarie presunte 2018	n.d.	n.d.	n.d.	2,7%
Quota famiglie beneficiarie su famiglie in povertà assoluta	10,7%	17,2%	30,9%	21,3%
Quota famiglie beneficiarie su famiglie in povertà relativa	9,7%	11,2%	12,9%	11,9%

Fonte: elaborazioni su dati INPS, Osservatorio statistico sul reddito di inclusione; Istat (2018), “La povertà in Italia”, Anno 2017, 26 giugno.

**Tab. 3.11** – Incidenza della povertà e quota di famiglie beneficiarie del REI sul totale per numerosità del nucleo familiare (1)

Numero componenti	Povertà assoluta	Povertà relativa	REI gen-giu	REI gen-set
	Incidenza	Incidenza	Incidenza	Incidenza
1	5,3	6,9	0,6	1,1
2	4,9	9,5	0,7	1,0
3	7,2	15,1	1,3	1,7
4	10,2	19,8	1,6	1,9
5 o più	17,8	30,2	3,7	4,4
<b>Totale</b>	<b>6,9</b>	<b>12,3</b>	<b>1,1</b>	<b>1,5</b>

Fonte: elaborazioni su dati INPS, Osservatorio statistico sul reddito di inclusione; Istat (2018), “La povertà in Italia”, Anno 2017, 26 giugno.

(1) La quota di nuclei percettori è stata calcolata sulla media biennale delle famiglie con le medesime caratteristiche presenti nel 2016 e nel 2017 fornita dall’Istat su I.stat.

**Tab. 3.12 – Risorse minime garantite, confronto internazionale**

	Italia <sup>(1)</sup>	Francia	Germania <sup>(2)</sup>	Regno Unito <sup>(2)</sup>	Spagna	Svezia
Definizione	Reddito di inclusione attiva (REI)	Reddito di solidarietà attiva (Revenu de solidarité active, RSA)	Indennità di sussistenza (Hilfe zum Lebensunterhalt), assistenza per gli anziani e per le persone con ridotta capacità di guadagno (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung), trattamenti di assistenza sociale per chi cerca lavoro (Grundsicherung für Arbeitsuchende)	Sostegno al reddito (Income support), indennità per chi cerca lavoro (Jobseekers' Allowance), supporto per i pensionati (Pension credit), indennità di occupazione e supporto - per persone inabili al lavoro - (Employment and Support Allowance)	Prestazioni assistenziali per la disoccupazione G10 (Desempleo de nivel asistencial): indennità di disoccupazione non previdenziale (Non-contributory unemployment allowance) e reddito di integrazione attiva (Active integration income)	Prestazioni di assistenza sociale
Aspetti relativi alla gestione	Garantito a livello nazionale. Gestito dall'INPS e a livello locale (anche sulla base della legislazione e della programmazione regionale). Calcolato su base familiare.	Garantito a livello nazionale. Diritto individuale calcolato su base familiare	Gestito dai Länder e dalle autorità locali; l'assistenza per chi cerca lavoro invece generalmente è gestita dall'Agenzia federale per l'occupazione (Bundesagentur für Arbeit) insieme alle autorità locali nei cosiddetti Jobcenter, altrimenti resta nella responsabilità delle autonomie locali. Importo fissato su base individuale; si tiene conto delle risorse delle persone che coabitano, secondo determinati criteri	Amministrato e pagato centralmente. Diritto individuale, con possibili supplementi per le persone a carico. Il reddito da tutte le fonti deve essere inferiore a un livello minimo fissato dal Governo; si considerano le risorse della famiglia, tranne che nel caso del Pension credit (risorse del richiedente e del partner).	Non è prevista una garanzia di risorse minime non contributiva generale a livello nazionale, ma sono presenti tutele specifiche per gli individui. Le prestazioni assistenziali per la disoccupazione sono organizzate centralmente. Il reddito da tutte le fonti non deve superare il 75 per cento del salario minimo; in presenza di carichi familiari il salario mensile del nucleo familiare diviso per il numero dei componenti non deve superare il 75 per cento del salario minimo. Le Comunità Autonome gestiscono inoltre un reddito minimo di inserimento (spesso detto Renta minima de inserción) in modo differenziato (si veda sotto)	L'assistenza è organizzata a livello locale. Diritto individuale, in principio assicurato a chiunque sia in condizione di bisogno (previa apposita valutazione), tuttavia si considera la situazione complessiva della famiglia (coppie sposate o meno con figli minori)
Finalità	Misura <i>means-tested</i> contro la povertà e l'esclusione sociale, comprensiva della fornitura di servizi personalizzati per l'inclusione sociale e con riferimento al mercato del lavoro	Misura volta a sostenere il reddito da lavoro per coloro che non guadagnano abbastanza, ad assicurare un reddito minimo a chi non ha risorse, a promuovere l'attività professionale combattendo l'esclusione	Misure <i>means-tested</i> volte ad assicurare un livello di sussistenza <sup>(3)</sup> socio-culturale ai beneficiari, abili o meno al lavoro, che non guadagnano abbastanza per soddisfare i propri bisogni e che non ricevono un aiuto sufficiente da altre persone, in particolare dai membri della famiglia o da altre forme di sicurezza sociale	Misure <i>means-tested</i> che assicurano: 1) <i>Income support</i> : aiuto finanziario a coloro che non lavorano a tempo pieno (16 ore o più per il richiedente, 24 ore o più per il partner), non sono tenuti a registrarsi come disoccupati e il cui reddito da ogni fonte è inferiore ad un dato livello minimo; 2) <i>Jobseeker's Allowance</i> : aiuto finanziario per i disoccupati registrati che non lavorano a tempo pieno e il cui reddito da ogni fonte è inferiore a un dato livello minimo; 3) <i>Pension credit</i> : schema di reddito minimo garantito per uomini e donne che hanno superato l'età pensionabile per la pensione di stato delle donne; 4) <i>Employment and Support Allowance</i> : schema di assistenza sociale basato sul reddito per gli inabili al lavoro per malattia o invalidità	Misure per i disoccupati che non hanno sufficienti mezzi o reddito e che non hanno pagato abbastanza contributi per avere diritto ai trattamenti di tipo previdenziale o hanno esaurito i trattamenti di natura contributiva o appartengono a specifiche categorie (disoccupati di lungo termine tra 45 e 65 anni, lavoratori emigrati che ritornano dall'estero e hanno più di 45 anni, persone con invalidità e vittime di violenza di genere)	Assistenza di ultima istanza per individui (o famiglie) temporaneamente privi di mezzi sufficienti per vivere. L'ammontare dipende dai bisogni personali e copre determinate spese; è previsto un ulteriore aiuto per le spese abituali della famiglia (tra cui alloggio e bolletta elettrica).

**Tab. 3.12 – (segue) Risorse minime garantite, confronto internazionale**

	Italia <sup>(1)</sup>	Francia	Germania <sup>(2)</sup>	Regno Unito <sup>(2)</sup>	Spagna	Svezia
Ammontare	Da 187,50 euro per famiglie monocomponenti a 540 euro per nuclei con 6 o più componenti, secondo la composizione familiare. A integrazione delle risorse familiari. Non soggetto a tassazione, né a versamento di contributi sociali.	Da 545,48 euro per una famiglia monocomponente a 1363,70 euro per una coppia con due figli. A integrazione delle risorse disponibili. Non soggetto a tassazione; soggetto al solo contributo per il rimborso del debito sociale	Da 240 euro per un individuo sotto i 6 anni a 416 euro per un <i>single</i> , anche se genitore. A integrazione delle risorse disponibili. Non soggetto a tassazione; in linea di massima il beneficiario non paga i contributi sociali, che spesso sono versati dall'ente competente. Inoltre sono coperti i costi dell'abitazione e del riscaldamento (si veda sotto) e possono essere richiesti sostegni per l'istruzione e ulteriori aiuti in presenza di alcune caratteristiche (famiglie monogenitoriali, donne incinte, necessità di forme costose di alimentazione per motivi di salute) o sostegni <i>una tantum</i> .	La soglia con cui si confronta il reddito è la somma del trattamento personale e del premio appropriato alla famiglia, più alcuni costi dell'abitare (non l'affitto). Si aggiunge una indennità di residenza per alcune persone in case di cura. L'importo settimanale della <i>personal allowance</i> varia tra 75 euro per un minore a 129 euro per una coppia di maggiorenni; il premio è pari a 20 euro per le famiglie e 13 euro per una coppia di pensionati; per l'invalidità sono previsti 36 euro per un <i>single</i> e 52 per una coppia, per la disabilità grave 70 per un <i>single</i> e 139 se entrambi disabili gravi. L' <i>Income Support</i> e l' <i>Employment and Support Allowance</i> non sono tassabili. I benefici non sono soggetti a contributi	<i>Allowance e Active Integration Income</i> : 80% dell'Indicatore Pubblico di reddito con effetti multipli (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, IPREM). L'IPREM è pari a 17,93 euro al giorno o 537,84 euro al mese o 6.454,03 all'anno. Le prestazioni sono soggette a tassazione, non a versamenti contributivi.	Ammontare massimo (che esclude altre prestazioni come quelle per la famiglia): per un <i>single</i> 312 euro, per una coppia 562 euro, per i figli da 2.015 a 363 euro, secondo l'età. Inoltre per le spese abituali della famiglia è attribuito un ulteriore importo che varia tra 100 euro per un <i>single</i> e 224 euro per una famiglia di 7 persone (in alcuni casi è possibile uno scostamento da questi importi). Il beneficio non è tassabile e non è soggetto a contributi
Durata	Durata massima di 18 mesi. Possibile una nuova domanda dopo un'interruzione di 6 mesi e nel caso in cui il secondo periodo di godimento sia pari a 1 anno	Finchè il reddito familiare è inferiore all'importo massimo del beneficio	Finchè permane la condizione di bisogno	Fino a che sono soddisfatte le condizioni per averne diritto	Non è previsto un limite specifico	Non è previsto alcun limite
Riduzione dell'ammontare in presenza di altri trattamenti	Dall'ammontare vengono detratti eventuali altri trattamenti di natura assistenziale sottoposti alla prova dei mezzi, con alcune eccezioni tra cui eventuali trattamenti aggiuntivi forniti col progetto personalizzato a carico del Comune o dell'ambito sociale, eventuali agevolazioni sulle compartecipazioni al costo dei servizi o sul pagamento di tributi e il <i>bonus</i> di 80 euro al mese per tre anni concesso alla nascita di un figlio	L'ammontare può essere ridotto se si ricevono altri trattamenti (sostegni per l'abitazione e aiuti per la famiglia, esclusi quelli speciali).	Si tratta di una misura di ultima istanza, che viene attivata quando sono esaurite le altre prestazioni sociali. Tuttavia non sono considerate, tra le risorse, le pensioni di base del regime per le vittime di guerra e quelle indennizzarie per danni alla vita, al corpo o alla salute fino al livello delle pensioni di base comparabili.	Se si ricevono altri trattamenti, l' <i>Income Support</i> , la <i>Jobseekers Allowance (Income-based)</i> e l' <i>Employment and Support Allowance (Income-based)</i> possono essere pagati per portare il reddito fino alla soglia	Si veda sotto con riguardo alla compatibilità con altre prestazioni	Eventuali prestazioni previdenziali sono dedotte dall'importo dell'assistenza sociale
Sostegni per l'abitazione, esclusa edilizia residenziale pubblica e agevolazioni fiscali	La regolazione varia a livello locale. Un limitato fondo nazionale finanzia contributi all'affitto per gli inquilini vittime di morosità incolpevole, che sono gestiti comunque a livello locale. Alcuni comuni prevedono bandi per aiuti al pagamento del mutuo sulla casa di abitazione o dell'affitto. Sono previste anche agevolazioni tariffarie sulle forniture di elettricità e gas <i>means-tested</i> , che vengono attivate in favore dei beneficiari del REI	Sostegni <i>means-tested</i> garantiti agli inquilini e acquirenti di case per ridurre l'onere dell'abitazione. Alcuni possono avere aiuti per la bolletta elettrica. A livello locale esistono forme di sostegno ad esempio per le spese di riscaldamento	Sono coperti, additionally, anche i costi effettivi per l'alloggio e il riscaldamento dell'abitazione, se ragionevoli.	Sostegni per pagare l'affitto <i>means-tested</i> a carico delle autorità locali, aiuti <i>lump sum</i> a soggetti con età superiore a quella pensionabile prevista per le donne nel sistema delle pensioni di Stato per le bollette del riscaldamento invernale (225 - 338 euro secondo l'età) e aiuti garantiti automaticamente ai beneficiari di specifici sostegni <i>means-tested</i> in caso di temperature molto basse per 7 giorni consecutivi (28 euro)	Ai titolari di pensione di anzianità non contributiva possono essere concessi aiuti per l'alloggio (525 euro l'anno).	I costi di un alloggio adeguato sono coperti dallo strumento

**Tab. 3.12 – (segue) Risorse minime garantite, confronto internazionale**

	Italia <sup>(1)</sup>	Francia	Germania <sup>(2)</sup>	Regno Unito <sup>(2)</sup>	Spagna	Svezia
Altre forme di sostegno al reddito per garantire un livello minimo di risorse	Assegno sociale, sostegni in denaro o in natura erogati a livello regionale/locale	Premio di attività, indennità per gli adulti disabili, indennità di solidarietà per gli anziani e indennità di invalidità supplementare, indennità specifica di solidarietà				
Compatibilità con altri trattamenti e obblighi di esaurire altre risorse	Si deve aver esaurito il diritto alla NASPI o altro ammortizzatore sociale per disoccupazione involontaria	I richiedenti devono far valere i propri diritti alle prestazioni sociali. Il beneficiario va dedotto da alcuni altri trattamenti (indennità specifica di solidarietà e indennità di solidarietà per gli anziani), mentre non viene considerato ai fini della indennità di invalidità supplementare e può essere combinato con il premio di attività sotto certe condizioni. Si può tenere conto dello stile di vita, in caso di incoerenza con le risorse dichiarate.	Obbligo di chiedere prima aiuto a familiari o di richiedere altri trattamenti cui si ha diritto (schema di ultima istanza), con l'eccezione di alcune pensioni di guerra.	Si devono esaurire le richieste degli altri benefici. Può essere effettuato un pagamento intermedio in attesa dell'esito di richieste di altri benefici. Genitori separati/divorziati con figli devono chiedere l'assegno di mantenimento all' <i>ex partner</i> , ma i benefici saranno comunque pagati se esiste la necessità	Non può essere cumulato con pensioni previdenziali o altri trattamenti monetari a meno che non siano compatibili con il lavoro che ha dato origine alla prestazione assistenziale per la disoccupazione, purché il loro ammontare mensile non superi il 75 per cento del salario minimo. Non c'è obbligo di esaurire la responsabilità civile o le richieste di mantenimento	Le prestazioni previdenziali possono essere combinate con l'assistenza sociale, che è uno strumento di ultima istanza. In certi casi, può essere richiesto di vendere la casa e trasferirsi in una sistemazione meno costosa; tuttavia, se il bisogno di assistenza è ritenuto temporaneo, questo non è necessario. Anche la vendita di automobili (se non servono per i collegamenti con il lavoro) o titoli può essere richiesta. Queste decisioni dipendono dalla situazione individuale

Fonte: Sistema di informazione reciproca sulla protezione sociale nell'Unione europea, MISSOC, aggiornamento al 1° gennaio 2018; Toso (2016), "Reddito di cittadinanza", Il Mulino, Bologna; ASTRID, Fondazione Circolo Fratelli Rosselli, "Misure di contrasto alla povertà, Reddito di cittadinanza, reddito di inserimento, lavoro di cittadinanza", Il Mulino, Bologna, in corso di pubblicazione.

(1) Si fa riferimento al sistema a regime dalla seconda metà del 2018; precedentemente erano previste delle condizioni più restrittive. – (2) Il programma di sostegno di ultima istanza è strettamente integrato con altri trattamenti *means-tested* e quindi vengono considerati nel loro complesso, anche perché l'ammontare del trattamento base indicato nelle tavole comparative MISSOC è unico. Nel Regno Unito nel 2019 entrerà in vigore a livello nazionale un nuovo programma, detto Universal credit, in sperimentazione in alcune zone del Paese. – (3) Il livello del minimo di sussistenza è fissato sulla spesa effettiva della fascia di reddito più bassa ed è stimato attraverso l'indagine sul reddito e sui consumi.

**Tab. 3.13** – Risorse minime garantite per figure tipo (1° gennaio 2018), livello massimo

	Italia (1)	Francia	Germania (1)	Regno Unito (1)	Spagna (2)	Svezia
Monocomponente adulto	188	545	416	356	430	412
Coppia con due figli (3)	461	1146	1340	1299	-	1368
Contributi per l'alloggio	Compresi	Compresi	Addizionali	Addizionali	Non previsti	Compresi (4)

Fonte: Sistema di informazione reciproca sulla protezione sociale nell'Unione europea, MISSOC e normativa italiana.

(1) In Italia possono essere concessi trattamenti ulteriori dai Comuni; in Germania possono essere concesse ulteriori somme per esigenze particolari; nel Regno Unito sono previsti ulteriori importi in presenza di componenti con invalidità. Si noti che per il Regno Unito al nucleo monocomponente non è stato attribuito il premio per la famiglia. – (2) Per la Spagna si fa riferimento alle prestazioni assistenziali per la disoccupazione. Le varie forme di reddito minimo erogate dalle Comunità Autonome forniscono comunque un importo di circa 420 euro medi a persona (cfr. Carli A., Cordini L., Giovannetti G. e Monticelli E. (2018), "Spagna", in ASTRID, Fondazione Circolo Fratelli Rosselli, "Misure di contrasto alla povertà, Reddito di cittadinanza, reddito di inserimento, lavoro di cittadinanza", Il Mulino, Bologna, di prossima pubblicazione). – (3) Si ipotizza la presenza di figli con 8 e 12 anni di età. – (4) Per le spese dell'alloggio sono erogati 100 euro per un nucleo monocomponente, 158 euro per un nucleo di quattro persone.

**Tab. 3.14** – Sanità: finanziamento, spesa e manovra  
(milioni di euro)

	2018	2019	2020	2021
Fabbisogno sanitario nazionale <i>standard</i> (concorso Stato)	113.405	114.435	116.435	117.935
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 riflessi)		10	10	10
		12	23	35
Spesa programmatica corrente	116.331	117.261	119.310	120.848
Sistemi di prenotazione elettronica per riduzione tempi di attesa <sup>(1)</sup>		50	50	50
Edilizia sanitaria <sup>(2)</sup>				50
Manovra complessiva (compresi investimenti)		72	-92	-855

Fonte: elaborazioni su dato dei prospetti finanziari allegati al DDL di bilancio per il 2019.

1) Le spese di implementazione e ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche relative ai sistemi di prenotazione elettronica alle prestazioni sono considerate una spesa in conto capitale. – (2) Nella tabella 2.3 questo importo è compreso tra gli investimenti.

**Tab. 3.15** – I principali interventi in conto capitale  
(milioni di euro)

	2019	2020	2021
Fondo investimenti Amministrazioni centrali	2.200	3.000	3.500
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	800	1.658	1.033
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		404	711
Investimenti delle Province delle RSO per il finanziamento di piani di sicurezza per la manutenzione di strade e scuole	250	250	250
Altri investimenti degli Enti territoriali a valere sul Fondo per investimenti loro destinato	250	250	950
Investimento delle Regioni per programmi di edilizia sanitaria			50
Fondo per la montagna	10	10	10
Incremento fondo emergenze nazionali: proroga stato di emergenza sisma 2016 Centro Italia	200	120	40
Rifinanziamento fondo emergenze nazionali (DDL di bilancio Sezione seconda)	60	100	100
Proroga gestione straordinaria sisma 2016	62	62	0
Prevenzione rischio sismico (DDL di bilancio Sezione seconda)	50	50	50
Riprogrammazione sisma Centro Italia		50	300
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 speciale di conto capitale	150	230	250
Trasferimenti Ferrovie dello Stato (DDL di bilancio Sezione seconda)		600	440
Altri interventi (DDL di bilancio Sezione seconda)	25	45	65
<b>Maggiori investimenti e contributi agli investimenti</b>	<b>4.077</b>	<b>6.879</b>	<b>7.799</b>
Trasferimenti Ferrovie dello Stato (DDL di bilancio Sezione seconda)	-1.740		
Tagli dei Ministeri (DL 119/2018 e DDL di bilancio 2019 Sezione seconda)	-235	-215	-206
Riduzioni spese militari	-163	-180	-136
Altre riduzioni di spesa (DDL di bilancio Sezione seconda)	-500		
<b>Minori investimenti e contributi agli investimenti</b>	<b>-2.638</b>	<b>-395</b>	<b>-342</b>
<b>Totale investimenti e contributi agli investimenti</b>	<b>1.439</b>	<b>6.484</b>	<b>7.457</b>

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

**Tab. 3.16** – Principali misure contenute nell’articolato del DDL di bilancio per il 2019 per gli Enti territoriali  
(milioni di euro; segno meno = effetti peggiorativi per la finanza pubblica)

Descrizione intervento	Effetto ai fini dell’indebitamento netto	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno e indebitamento netto		
		2019	2020	2021	2019	2020	2021
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	Maggiore spesa in conto capitale	-2.496	-2.496		-800	-1.658	-1.033
Ridefinizione del vincolo di equilibrio di bilancio per gli Enti territoriali con conseguente possibilità di utilizzo degli avanzi	Maggiore spesa in conto capitale		-404	-711		-404	-711
Contributo alle Province delle Regioni a statuto ordinario per il finanziamento di piani di sicurezza per la manutenzione di strade e scuole	Maggiore spesa in conto capitale	-250	-250	-250	-250	-250	-250
Fondo per investimenti per gli Enti territoriali al netto delle duplicazioni compensative	Maggiore spesa in conto capitale	-254	-250	-989	-250	-250	-950
Finanziamento dei programmi di edilizia sanitaria	Maggiore spesa in conto capitale			-50			-50
Fondo nazionale per la montagna di cui all’articolo 2 della L. 97/1994	Maggiore spesa in conto capitale	-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	Maggiore spesa corrente	-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	Maggiore spesa corrente	-5	-5	-15	-5	-5	-15
	<b>Maggiore spesa</b>	<b>-3.028</b>	<b>-3.429</b>	<b>-2.038</b>	<b>-1.328</b>	<b>-2.590</b>	<b>-3.032</b>
<b>Totale effetti</b>	<b>di cui: in conto capitale</b>	<b>-3.010</b>	<b>-3.410</b>	<b>-2.010</b>	<b>-1.310</b>	<b>-2.572</b>	<b>-3.004</b>
	<b>corrente</b>	<b>-18</b>	<b>-18</b>	<b>-28</b>	<b>-18</b>	<b>-18</b>	<b>-28</b>

Fonte: elaborazione su dati del prospetto riepilogativo del DDL di bilancio per il 2019.

**Tab. 3. 17 – 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	2.496,2	2.496,2				
	Minori spese correnti e/o in conto capitale delle RSO				2.496,2	2.496,2	
<b>Manovra di finanza pubblica a carico delle RSO prevista a seguito del DDL 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 prevista dal DDL 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	-2.496,2	-2.496,2				
	Maggiori spese delle regioni correnti (limitatamente a 750 milioni nel 2020) e in conto capitale (per la parte restante)				-800,0	-1.658,4	-1.033,2

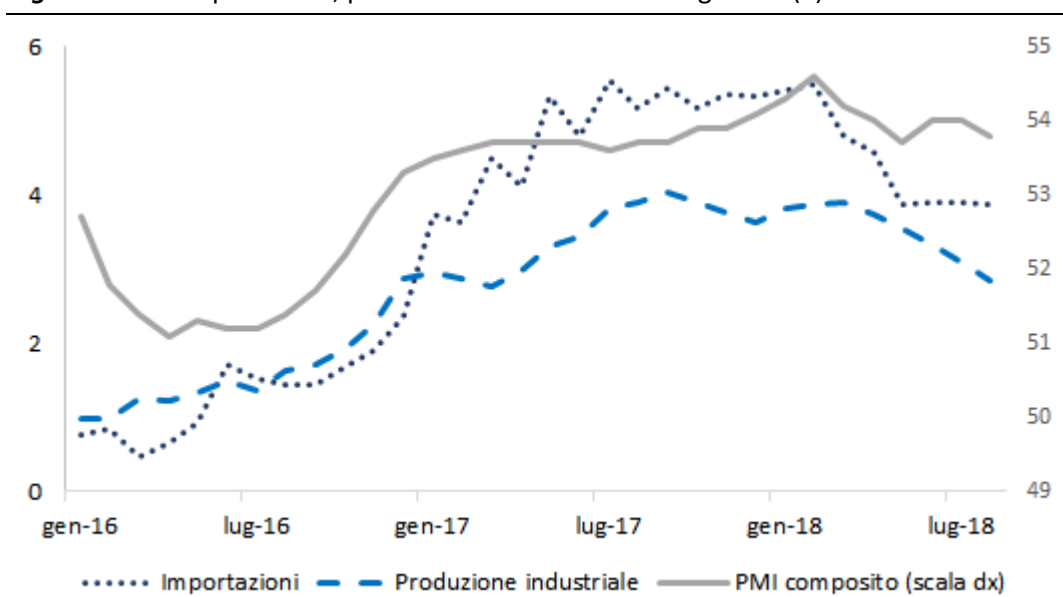


**Tab. 3.18** – Fondo investimenti per gli Enti territoriali al lordo e al netto delle duplicazioni compensative  
(milioni di euro)

Descrizione intervento	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	Dal 2034	Totale periodo 2019-2034
<b>Fondo investimenti per gli Enti territoriali lordo (art. 16, co.1) (a)</b>	<b>3.000</b>	<b>3.400</b>	<b>2.000</b>	<b>2.600</b>	<b>3.000</b>	<b>3.400</b>	<b>3.500</b>	<b>3.500</b>	<b>3.450</b>	<b>3.250</b>	<b>3.250</b>	<b>3.250</b>	<b>3.250</b>	<b>3.250</b>	<b>3.250</b>	<b>1.500</b>	<b>48.850</b>
<b>Storno per copertura di altri interventi del DDL di bilancio (b)</b>	<b>2.746</b>	<b>3.150</b>	<b>1.011</b>	<b>1.634</b>	<b>1.978</b>	<b>2.381</b>	<b>2.500</b>	<b>2.341</b>	<b>2.128</b>	<b>1.950</b>	<b>1.950</b>	<b>1.950</b>	<b>1.950</b>	<b>1.850</b>	<b>1.750</b>	<b>1.500</b>	<b>32.769</b>
di cui:																	
Finanziamento programmi di edilizia sanitaria (art. 42, co. 2)			50	50	200	200	200	200	200	200	200	200	200	100			2.000
Utilizzo del risultato di amministrazione per disapplicazione regola del pareggio (art. 60, co. 8)		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
di cui:																	
Enti locali		349	466	695	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	7.510
RSS		55	66	106	220	264	155	200	200	200	200	200	200	200	200	200	2.666
RSO			179	533	808	1.167	1.395	1.191	978	800	800	800	800	800	800	800	11.851
Disapplicazione dei tagli previsti a L.V. per le RSO (art. 61, co. 12)	2.496	2.496															4.992
Finanziamento piani sicurezza delle province delle RSO (art. 64, co. 2)	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250		3.750
<b>Fondo per investimenti per gli Enti territoriali al netto delle duplicazioni compensative (c = a - b)</b>	<b>254</b>	<b>250</b>	<b>989</b>	<b>966</b>	<b>1.022</b>	<b>1.019</b>	<b>1.000</b>	<b>1.159</b>	<b>1.322</b>	<b>1.300</b>	<b>1.300</b>	<b>1.300</b>	<b>1.300</b>	<b>1.400</b>	<b>1.500</b>	<b>0</b>	<b>16.081</b>

Fonte: elaborazione su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDL di bilancio per il 2019.

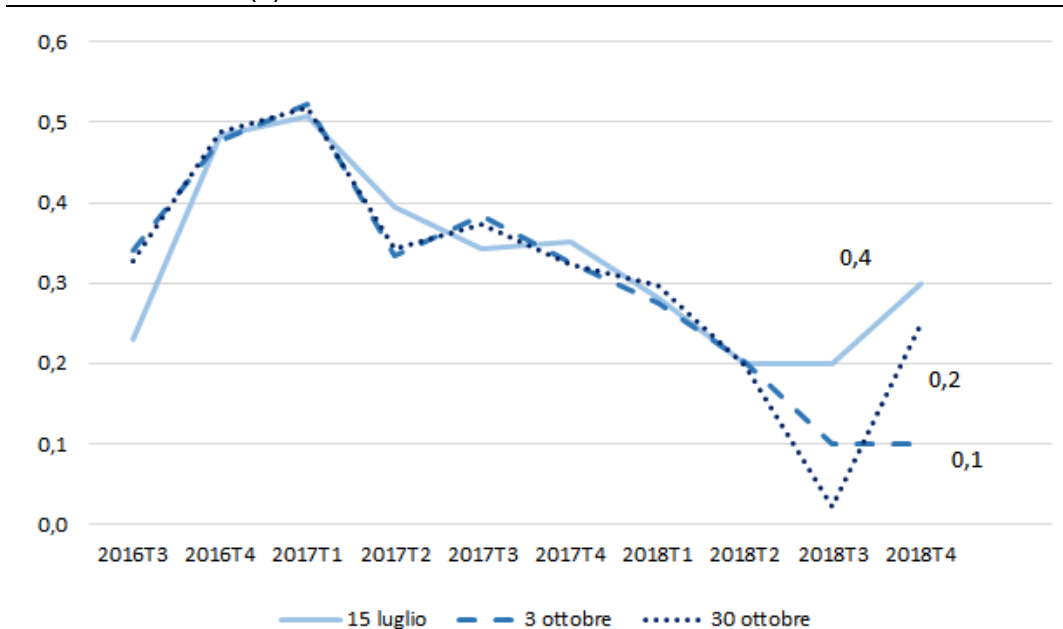
**Fig. 1.1** – Importazioni, produzione industriale e PMI globale (1)



Fonte: Thomson Reuters.

(1) Per le importazioni e la produzione industriale si considerano le variazioni percentuali annue della media mobile a tre mesi. Per il PMI composto il dato è riferito alla media mobile a tre mesi.

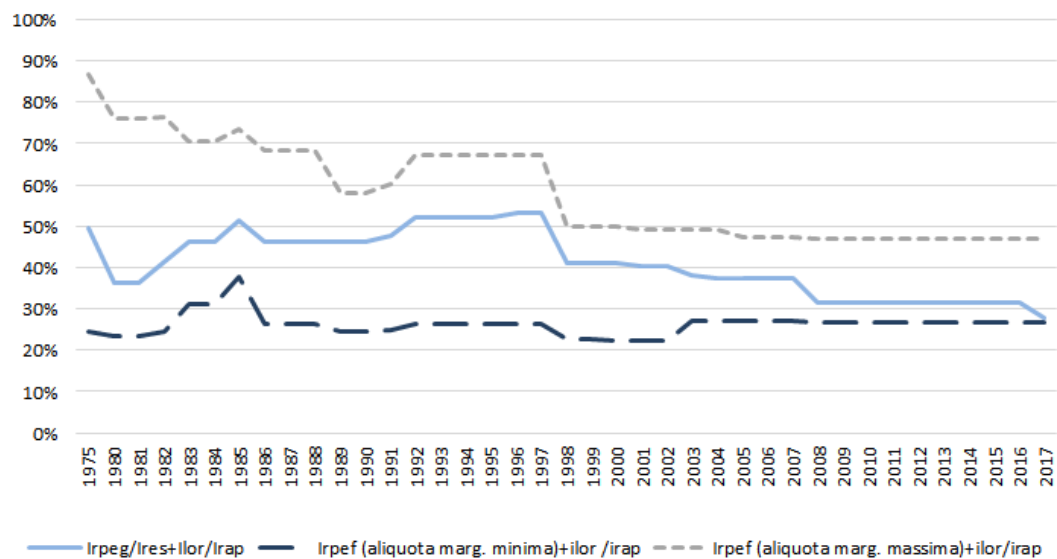
**Fig. 1.2** – Previsioni sul PIL dell'Italia e crescita acquisita al quarto trimestre del 2018 (1)



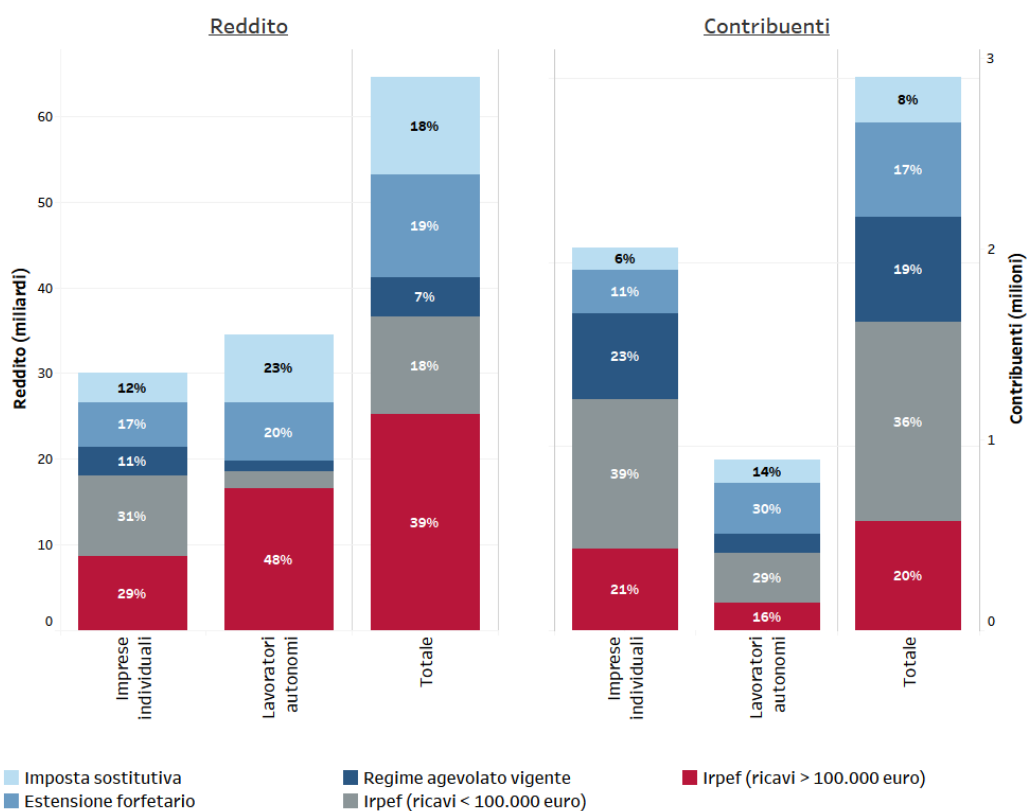
Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Le tre linee riportano le stime di crescita congiunturale del PIL, realizzate dell'UPB il 15 luglio, il 3 ottobre e il 30 ottobre scorso. Nella casella di testo si riporta la crescita del 2019 acquisita al quarto trimestre del 2018 (ovvero la crescita che si registrerebbe nel caso di variazioni nulle del PIL nei successivi quattro trimestri del 2019).

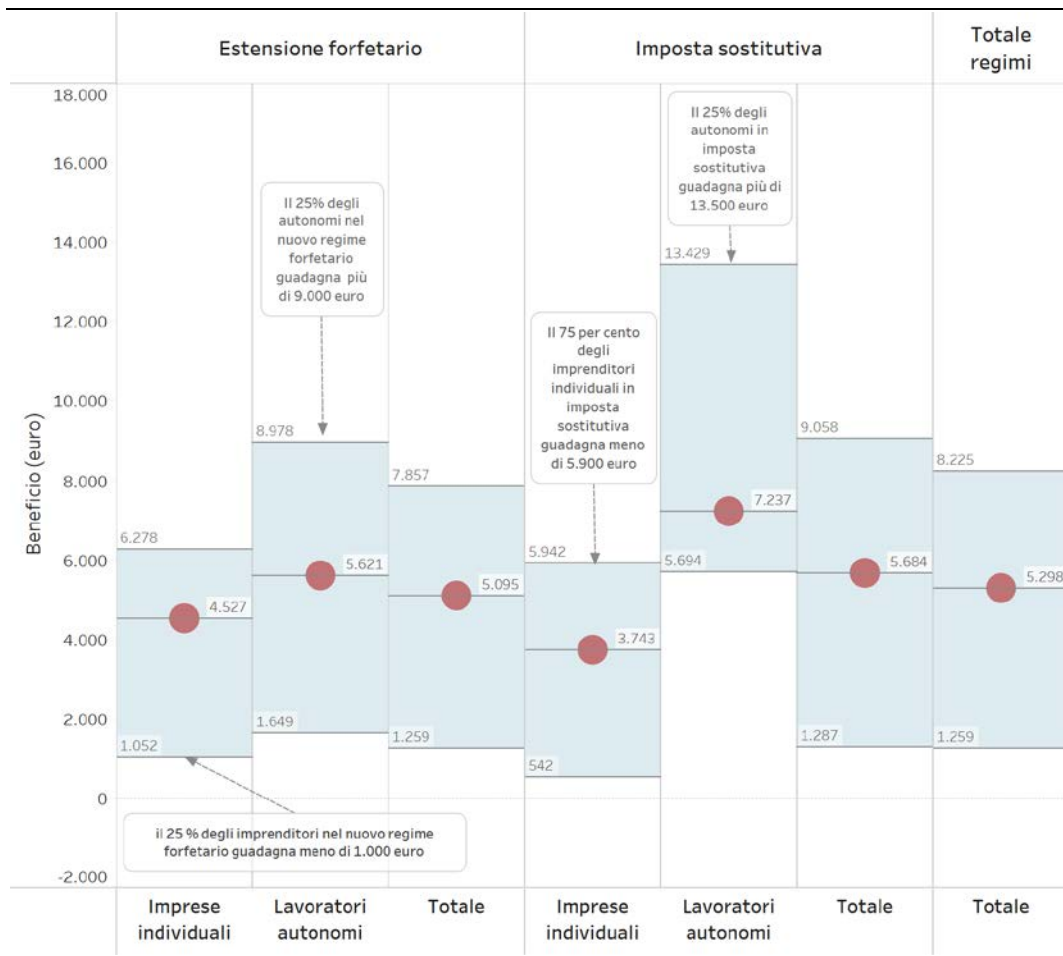
**Fig. 3.1** – Aliquote di imposta sugli utili delle imprese



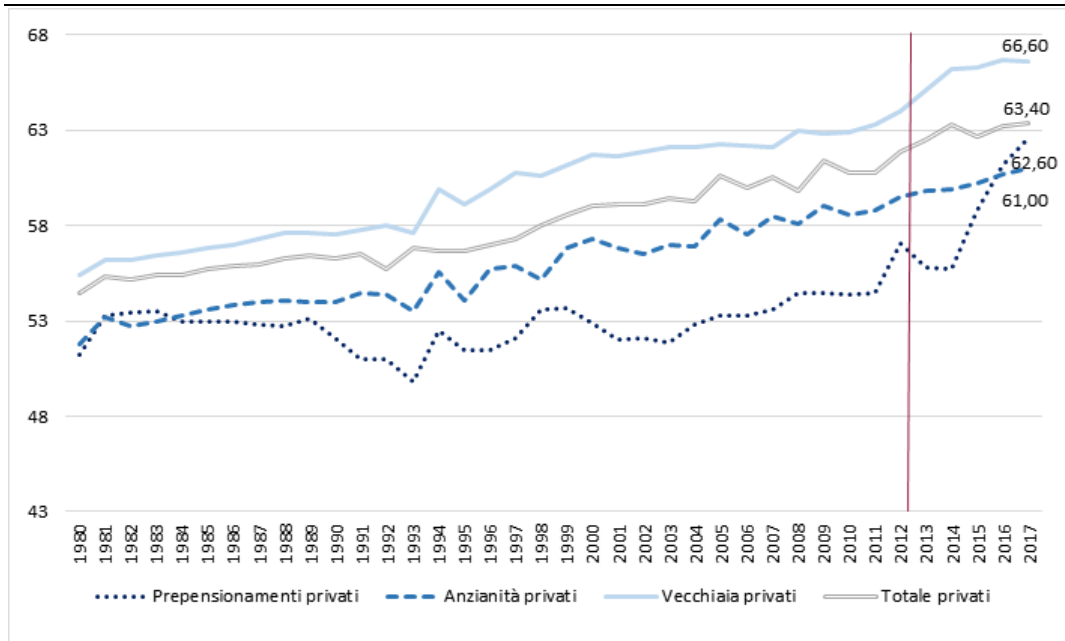
**Fig. 3.2** – Distribuzione di imprenditori individuali e lavoratori autonomi in funzione del regime di imposta



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

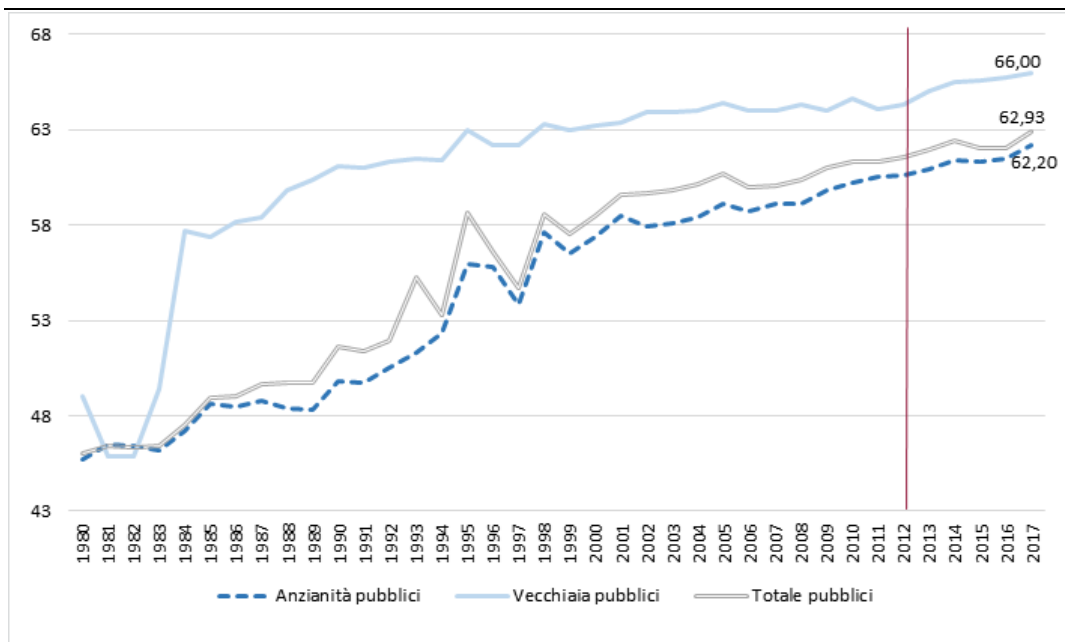


**Fig. 3.4** – Età media alla decorrenza della pensione nel settore privato



Fonte: elaborazioni su dati INPS.

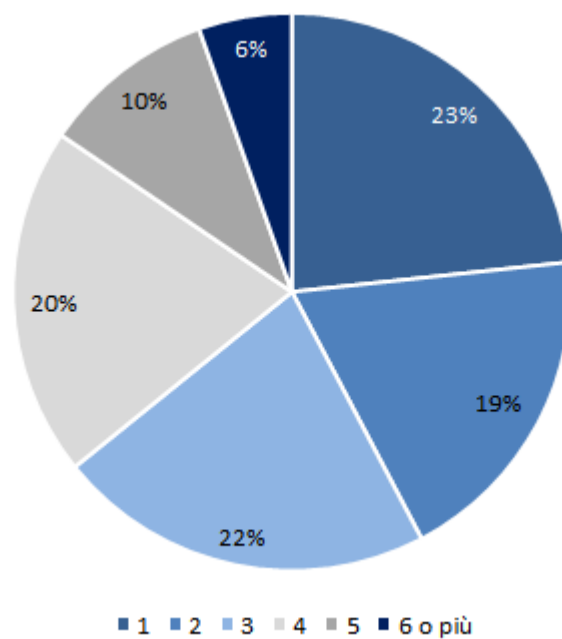
**Fig. 3.5** – Età media alla decorrenza della pensione nel settore pubblico



Fonte: elaborazioni su dati INPS.

**Fig. 3.6** – Composizione della platea dei beneficiari del REI per numero di componenti (gennaio-settembre)

---



---

Fonte: elaborazioni su dati INPS, Osservatorio statistico sul reddito di inclusione.