



**Dipartimento Studi e Ricerche** – Osservatorio Giuridico

# MANOVRA 2019

## DOSSIER

Previsioni di crescita  
e rischio di infrazione

21 Novembre 2018

*A cura di*

Simonetta De Fazi



## Introduzione

Scriviamo nel [dossier "UE. Procedura di infrazione per deficit eccessivo"](#), pubblicato sul sito ACLI il 30 ottobre scorso: «E' molto probabile che la manovra economica 2019 – sia nei suoi contenuti che nel suo iter – passi alla storia come la più conosciuta e discussa dai cittadini italiani... e che nessuno più nel nostro Paese ignori che la Commissione europea "ha bocciato la legge di bilancio presentata il 15 ottobre dal governo italiano", come hanno titolato gran parte dei giornali italiani, cartacei e online. In quel dossier ci proponevamo di spiegare le ragioni di questo "conflitto", riconducendolo alle regole di governance economica che presidiano le politiche fiscali dei paesi dell'UE, e ricostruire i passaggi formali del dialogo – anche molto aspro – intercorso tra le due parti nelle due settimane che hanno preceduto la presentazione della Legge di bilancio. L'obiettivo era – e rimane, ad un giorno appena dalla risposta della Commissione europea alla revisione del DEF, inviata dal ministro Tria il 13 novembre scorso – anche quello di capire cosa dobbiamo attenderci dopo questa "bocciatura", sapendo – come rimarcato dalla Commissione europea nel [comunicato stampa diramato da Strasburgo il 23 ottobre scorso](#) – che "è la prima volta che la Commissione richiede la presentazione di un documento programmatico di bilancio riveduto". E, da ultimo, capire cosa comporterebbe, per l'Italia, incorrere nella procedura di infrazione per deficit eccessivo.

Oggi, 21 novembre, sono state pubblicate le stime dell'ISTAT e dell'OECD sulla crescita economica nel nostro Paese, con proiezione al 2019 (Istat) e 2020 (Oecd). La questione è rilevante, in quanto è il proprio il rapporto tra debito pubblico e PIL ad allarmare la Commissione, preoccupata anche di una sovrastima della crescita o – se si preferisce – di una sottostima del rapporto di indebitamento.

### Parere della Commissione europea sul documento programmatico di bilancio 2019 dell'Italia

Strasburgo, 23 ottobre 2018

[Scheda informativa](#)

Tra le considerazioni contenute nella scheda, segnaliamo:

«**Il rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia, pari al 131,2 % nel 2017, è il secondo più alto dell'Unione europea** e tra i più alti al mondo. Nel 2017 rappresentava un onere medio di 37 000 € per abitante. **L'elevato stock del debito pubblico priva l'Italia del margine di manovra fiscale** necessario per stabilizzare la sua economia in caso di shock macroeconomici e rappresenta un onere intergenerazionale che graverà sul tenore di vita degli italiani del futuro. Il fatto che i costi del servizio del debito assorbano un importo notevolmente maggiore di risorse pubbliche in Italia rispetto al resto della zona euro va inoltre a discapito della spesa produttiva del paese. La spesa per interessi dell'Italia è ammontata nel 2017 a circa 65,5 miliardi di €, pari al 3,8 % del PIL, sostanzialmente la stessa quantità di risorse pubbliche destinate all'istruzione. Inoltre, un elevato debito pubblico, in assenza di politiche di bilancio prudenti, **potrebbe amplificare l'effetto di shock derivanti da perdita di fiducia dei mercati sui rendimenti del debito sovrano**, con un impatto negativo proporzionalmente più marcato sia sulla spesa per interessi del paese che sul costo di finanziamento complessivo per l'economia reale.



Questo dossier vuol essere un aggiornamento in ordine all'andamento della Legge di Bilancio 2019 e alla eventualità che l'Italia incorra per essa nella procedura di infrazione, fornendo insieme le analisi che direttamente – come nel caso dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), per il quale si veda oltre – o indirettamente concorrono a definire il quadro problematico della manovra economica.

Brussels, 21.11.2018 | COM (2018) 809 final

## Report from the Commission

Italy. [Report prepared in accordance with Article 126\(3\) of the Treaty on the Functioning of the European Union](#)

**Semestre europeo - pacchetto d'autunno: promuovere una crescita inclusiva e sostenibile**

**La Commissione** definisce le priorità economiche e sociali dell'UE per il 2019, presenta i pareri sui documenti programmatici di bilancio e **conferma l'esistenza di un'inosservanza particolarmente grave del patto di stabilità e crescita nel caso dell'Italia**; la Grecia partecipa per la prima volta al semestre europeo.

21 novembre 2018

[...] La Commissione ha effettuato una nuova valutazione della presunta non conformità dell'Italia con il criterio del debito. Il debito pubblico dell'Italia, che nel 2017 era pari al 131,2% del PIL, l'equivalente di 37.000 euro per ogni abitante, supera il valore di riferimento del 60% stabilito dal trattato. Questa nuova valutazione si è resa necessaria poiché i piani di bilancio dell'Italia per il 2019 modificano in maniera sostanziale i fattori significativi analizzati dalla Commissione lo scorso maggio.

L'analisi presentata nella nuova [relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) comprende la **valutazione di tutti i fattori pertinenti**, in particolare:

- i) il fatto che le condizioni macroeconomiche, nonostante il recente intensificarsi dei rischi di revisione al ribasso, non possono essere invocate per spiegare gli ampi divari dell'Italia rispetto al parametro di riduzione del debito, data una crescita del PIL nominale superiore al 2% dal 2016;
- ii) il fatto che i piani del governo implicano un notevole passo indietro sulle passate riforme strutturali volte a stimolare la crescita, in particolare sulle riforme delle pensioni adottate in passato; e, soprattutto,
- iii) il rischio di deviazione significativa dal percorso di aggiustamento raccomandato verso l'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2018 e l'inosservanza particolarmente grave per il 2019 della raccomandazione rivolta all'Italia dal Consiglio il 13 luglio 2018, stando ai piani del governo e alle previsioni d'autunno 2018 della Commissione.

Nel complesso **l'analisi** indica che il criterio del debito stabilito dal trattato e dal regolamento (CE) n. 1467/1997 dovrebbe essere considerato non soddisfatto e che è quindi **giustificata una procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito [...]**.



## ISTAT. Le prospettive per l'economia italiana nel 2018-2019

[Comunicato stampa del 21 novembre 2018](#)

Periodo di riferimento: Anni 2018-2019

**Nel 2018 il prodotto interno lordo (Pil) è previsto crescere dell'1,1% in termini reali**, in rallentamento rispetto all'anno precedente (Prospetto 1). La crescita del Pil risulterebbe in lieve accelerazione nel 2019 (+1,3%).

### PROSPETTO 1. PREVISIONI PER L'ECONOMIA ITALIANA – PIL E PRINCIPALI COMPONENTI

Anni 2016-2019, valori concatenati per le componenti di domanda; variazioni percentuali sull'anno precedente

|  | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       |
|--|------------|------------|------------|------------|
| Prodotto interno lordo                                   | 1,1        | 1,6        | 1,1        | 1,3        |
| Importazioni di beni e servizi fob                       | 3,6        | 5,2        | 2,6        | 3,5        |
| Esportazioni di beni e servizi fob                       | 2,1        | 5,7        | 1,6        | 3,2        |
| <b>DOMANDA INTERNA INCLUSE LE SCORTE</b>                 | <b>1,5</b> | <b>1,3</b> | <b>1,4</b> | <b>1,4</b> |
| Spesa delle famiglie residenti e delle ISP               | 1,3        | 1,5        | 0,9        | 1,2        |
| Spesa delle AP   | 0,3        | -0,1       | 0,0        | -0,3       |
| Investimenti fissi lordi                                 | 3,5        | 4,3        | 3,9        | 3,2        |
| <b>CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL</b>                  |            |            |            |            |
| Domanda interna (al netto della variazione delle scorte) | 1,5        | 1,6        | 1,3        | 1,3        |
| Domanda estera netta                                     | -0,3       | 0,3        | -0,2       | 0,0        |
| Variazione delle scorte                                  | 0,0        | -0,4       | 0,0        | 0,0        |
| Deflatore della spesa delle famiglie residenti           | 0,2        | 1,1        | 1,1        | 1,3        |
| Deflatore del prodotto interno lordo                     | 1,1        | 0,5        | 1,3        | 1,3        |
| Retribuzioni lorde per unità di lavoro dipendente        | 0,5        | 0,3        | 1,6        | 1,1        |
| Unità di lavoro  | 1,3        | 0,9        | 0,9        | 0,9        |
| Tasso di disoccupazione                                  | 11,7       | 11,2       | 10,5       | 10,2       |
| Saldo della bilancia dei beni e servizi / Pil (%)        | 3,2        | 3,0        | 2,6        | 2,5        |

Nell'anno corrente, la domanda interna al netto delle scorte fornirebbe un contributo positivo alla crescita del Pil pari a 1,3 punti percentuali; l'apporto della domanda estera netta risulterebbe negativo (-0,2 punti percentuali) e quello della variazione delle scorte nullo. Nel 2019, il contributo della domanda interna si attesterebbe a 1,3 punti percentuali mentre quello della domanda estera netta e delle scorte sarebbe nullo.

Nel 2018, la spesa delle famiglie e delle ISP in termini reali è stimata in deciso rallentamento rispetto agli anni precedenti (+0,9%), con un recupero nel 2019 (+1,2%), quando beneficerebbe degli effetti positivi delle politiche fiscali indicate nella Legge di Bilancio.

Nell'anno in corso, il processo di ricostituzione dello stock di capitale è atteso proseguire a ritmi sostenuti influenzato sia dal proseguimento del ciclo espansivo dei mezzi di trasporto sia dalle condizioni favorevoli sul mercato del credito. Gli investimenti fissi lordi sono previsti crescere del 3,9% nel 2018 per poi decelerare nel 2019 (+3,2%).

Il proseguimento della dinamica positiva del mercato del lavoro determinerebbe un aumento dell'occupazione nell'anno corrente (+0,9% in termini di unità di lavoro), contribuendo a una progressiva diminuzione del tasso di disoccupazione (10,5%). Nel 2019, la crescita delle unità di lavoro è attesa proseguire allo stesso ritmo (+0,9%), accompagnata da un'ulteriore riduzione della disoccupazione (10,2%).



## Previsioni di crescita al ribasso nel 2018

*Pil +1,1%, 'in rallentamento' rispetto al 2017 quando il prodotto interno lordo era aumentato dell'1,6%*

Redazione ANSA | [comunicato del 21 novembre 2018 h. 10:44](#)

L'Istat ha rivisto al **ribasso le previsioni per il Pil nel 2018** e si attende una crescita del prodotto interno lordo (Pil) dell'1,1% in termini reali per quest'anno, "in rallentamento" rispetto al 2017 quando il Pil era aumentato dell'1,6%. La previsione precedente, diffusa a maggio, era di un incremento dell'1,4%. La crescita del Pil risulterebbe "in lieve accelerazione" nel 2019 (+1,3%).

L'Istat prevede un **calo del tasso di disoccupazione** fino al 10,5% nel 2018 e al 10,2% nel 2019 rispetto al 11,2% del 2017. "Il proseguimento della dinamica positiva del mercato del lavoro determinerebbe un aumento dell'occupazione nell'anno corrente (+0,9% in termini di unità di lavoro), contribuendo a una progressiva diminuzione del tasso di disoccupazione", si legge nel testo. Nel 2019, la crescita delle unità di lavoro è "attesa proseguire allo stesso ritmo".

Nel 2018, la **spesa delle famiglie** e delle istituzioni sociali private in termini reali è stimata in "deciso rallentamento" rispetto agli anni precedenti (+0,9%), con un recupero nel 2019 (+1,2%), "quando beneficerebbe degli effetti positivi delle politiche fiscali indicate nella Legge di Bilancio". Nel 2017 si era attestata all' 1,5%.

"L'attuale scenario di previsione è caratterizzato da **alcuni rischi al ribasso** rappresentati da una più moderata evoluzione del commercio internazionale, da un aumento del livello di incertezza degli operatori e dalle decisioni di politica monetaria della Banca Centrale Europea". Lo afferma l'Istat nel report sulle Prospettive per l'economia italiana nel 2018-2019.

Gli **investimenti fissi lordi** sono previsti crescere del 3,9% nel 2018 per poi decelerare nel 2019 (+3,2), secondo l'Istat. "Nell'anno in corso, il processo di ricostituzione dello stock di capitale è atteso proseguire a ritmi sostenuti influenzato sia dal proseguimento del ciclo espansivo dei mezzi di trasporto sia dalle condizioni favorevoli sul mercato del credito".

Un eventuale aumento dei **tassi di interesse pari a 100 punti base** determinerebbe un peggioramento del Pil dello 0,7% rispetto allo scenario base. E' la simulazione dell'Istat sull'impatto di un peggioramento delle condizioni del mercato del credito, determinato da un aumento dei tassi di interesse sul quadro macroeconomico.

L'introduzione del **reddito di cittadinanza** potrebbe portare a un aumento del Pil fino a 0,3 punti percentuali. E' la previsione dell'Istat, sotto l'ipotesi che l'intervento corrisponda a "un aumento dei trasferimenti pubblici pari a circa mezzo punto di Pil". Nei primi anni questa misura porterebbe un aumento medio di 2 decimi di punto del Pil rispetto allo scenario base e l'aumento potrebbe raggiungere i 3 decimi nel caso in cui si consideri l'impatto del reddito direttamente come uno shock positivo sui consumi delle famiglie.

## Ocse Economic Outlook 2018 - ITALY

21 novembre 2018

GDP growth is projected to be 0.9% in 2019 and 2020. Private consumption will moderate, as lower employment growth and rising consumer price inflation temper real household disposable income gains and offset the positive effect of expansionary fiscal policy. Business investment will slow as domestic and external demand growth weakens. With weak domestic demand, the current account surplus will remain around 2.5% of GDP.



Fiscal policy will turn expansionary in 2019, widening the budget deficit to 2.5% of GDP in 2019 and 2.8% in 2020. Public debt, which has been gradually falling in relation to GDP, will instead stabilise at a high level. Government bond yields have surged by 185 basis points since mid-2018. Policies should ensure that social spending is sustainable, effective and inter-generationally fair. While systemic banks are well capitalised and the stock of non-performing loans is declining, banks' balance sheets are vulnerable to further increases in sovereign bond yields. Measures to strengthen competition in product markets, enhance education and skills, and improve work incentives are a prerequisite to raise economic growth durably.



## OECD Economic Outlook projections

### Real GDP growth revised down

Year-on-year, %. Arrows for 2018 and 2019 indicate the direction of revisions since September 2018.\*

|                | 2018 | 2019 | 2020 |                    | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------|------|------|------|--------------------|------|------|------|
| World          | 3.7  | 3.5  | 3.5  |                    |      |      |      |
| G-20           | 3.8  | 3.7  | 3.7  |                    |      |      |      |
| Australia      | 3.1  | 2.9  | 2.6  | Argentina          | -2.8 | -1.9 | 2.3  |
| Canada         | 2.1  | 2.2  | 1.9  | Brazil             | 1.2  | 2.1  | 2.4  |
| Euro area      | 1.9  | 1.8  | 1.6  | China              | 6.6  | 6.3  | 6.0  |
| Germany        | 1.6  | 1.6  | 1.4  | India <sup>1</sup> | 7.5  | 7.3  | 7.4  |
| France         | 1.6  | 1.6  | 1.5  | Indonesia          | 5.2  | 5.2  | 5.1  |
| Italy          | 1.0  | 0.9  | 0.9  | Mexico             | 2.2  | 2.5  | 2.8  |
| Japan          | 0.9  | 1.0  | 0.7  | Russia             | 1.6  | 1.5  | 1.8  |
| Korea          | 2.7  | 2.8  | 2.9  | Saudi Arabia       | 1.7  | 2.6  | 2.5  |
| United Kingdom | 1.3  | 1.4  | 1.1  | South Africa       | 0.7  | 1.7  | 1.8  |
| United States  | 2.9  | 2.7  | 2.1  | Turkey             | 3.3  | -0.4 | 2.7  |

La crescita del PIL dovrebbe essere dello 0,9% nel 2019 e nel 2020. Il consumo privato si ridurrà, poiché la minore crescita dell'occupazione e l'aumento dell'inflazione dei prezzi al consumo moderano i guadagni reali delle famiglie disponibili e compensano l'effetto positivo della politica fiscale espansiva. Gli investimenti delle imprese rallenteranno mentre la crescita della domanda interna ed esterna si indebolirà. Con una domanda interna debole, l'avanzo delle partite correnti rimarrà intorno al 2,5% del PIL.

La politica fiscale tornerà espansionistica nel 2019, ampliando il deficit di bilancio al 2,5% del PIL nel 2019 e al 2,8% nel 2020. Il debito pubblico, che è gradualmente diminuito rispetto al PIL, si stabilizzerà invece ad un livello elevato. I rendimenti dei titoli di Stato sono aumentati di 185 punti base dalla metà del 2018. Le politiche dovrebbero garantire che la spesa sociale sia equa, sostenibile ed intergenerazionale. Mentre le banche sistemiche sono ben capitalizzate e lo stock di crediti in sofferenza è in calo, i bilanci delle banche sono vulnerabili a ulteriori aumenti dei rendimenti dei titoli sovrani. Misure per rafforzare la concorrenza nei mercati dei prodotti, migliorare l'istruzione e le competenze e migliorare gli incentivi al lavoro sono un prerequisito per far crescere durevolmente la crescita economica.

[Il testo completo](#)





## Manovra: verso bocciatura Ue, è debito che preoccupa

Redazione ANSA | 21 novembre 2018 10:42

[...] **Il primo passo formale verso l'apertura di una procedura per debito eccessivo si compirà domani**, ma al di là del prevedibile rumore non avrà nessuna conseguenza immediata. Anzi, in realtà potrebbe essere persino una tappa utile all'Italia, perché aprirà una nuova finestra per negoziare con Bruxelles affinché la procedura sanzionatoria vera e propria non scatti mai.

La Commissione pubblicherà domani un'altra opinione negativa sul Documento programmatico di bilancio. Stavolta su quello aggiornato, ma non nei saldi, il 13 novembre. Siccome non contiene le modifiche "sostanziali e considerevoli" chieste dalla Ue, l'opinione ribadirà quanto scritto il 23 ottobre: la manovra contiene una deviazione dagli impegni "particolarmente grave", si basa su "ipotesi ottimistiche di crescita", mette a rischio "una riduzione adeguata del debito", che resta una "grande vulnerabilità". Motivazioni che hanno portato Bruxelles a preparare anche l'ormai noto **'rapporto sul debito', chiamato 126.3 dall'articolo del Trattato che lo descrive.**

Salvo sorprese dell'ultim'ora, o decisioni last minute di Juncker - che vedrà il premier Conte solo sabato sera - il collegio dei commissari è pronto a pubblicare domani anche il rapporto 126.3. E' il documento in cui la Commissione chiarisce perché non è convinta dalle ragioni ('fattori rilevanti') che l'Italia ha indicato per spiegare l'andamento dei conti. Certifica anche che l'Italia viola la regola del debito e avverte che la procedura non è più rinviabile. Per questo è quindi considerato il primo passo 'formale' che potrebbe condurre all'apertura della procedura. Ma, appunto, il condizionale è d'obbligo. Non solo perché ogni tappa deve essere validata anche dall'Ecofin, ma anche perché non è un percorso lineare quello che porta alle sanzioni. Anzi, multe e quant'altro (ad esempio il blocco dei fondi strutturali) sono l'ultimo passo in assoluto e potrebbero non verificarsi mai, come accaduto con Spagna e Portogallo: quando non rispettarono il rientro dal deficit, la Commissione impiegò mesi per raccomandare la multa, ma nel frattempo i due Governi trovarono un accordo con la Ue e la procedura decadde.

Anche l'Italia potrebbe quindi negoziare per mesi e non arrivare mai alle sanzioni. In ogni caso, l'eventuale lancio vero e proprio della procedura Ue è improbabile che avvenga prima di gennaio, ovvero prima che la manovra venga approvata dal Parlamento. Ma dopo le feste, se la Commissione aprisse l'iter e l'Ecofin del 22 gennaio lo confermasse, il rischio più immediato previsto dalle regole sarebbe un altro: la richiesta di una manovra correttiva da fare in 3-6 mesi. E solo dopo scatterebbero le sanzioni pecuniarie che possono andare dallo 0,2% allo 0,5% del Pil. Sempre che nel frattempo lo spread non raggiunga livelli tali da rendere necessari interventi pesanti e immediati.

## Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)

### Il Ministro Tria trasmette alla Commissione europea il DPB rivisto

Comunicato stampa del 13 novembre 2018

Il ministro dell'Economia e delle Finanze, Giovanni Tria, ha inviato alla Commissione europea, entro i termini richiesti, la versione rivista del [Documento Programmatico di Bilancio](#) (DPB) 2019 insieme a una [lettera di accompagnamento](#) che ne illustra strategia e contenuti. Il nuovo DPB è stato approvato questa sera dal Consiglio dei ministri.

L'Amministrazione del Tesoro ha anche inviato alla Commissione europea il [Rapporto sui fattori rilevanti](#) sull'andamento del debito pubblico, come richiesto con la lettera del 29 ottobre scorso.



*Al Ministro  
dell'Economia e delle Finanze*

Roma, 13 novembre 2018

**MEF - SegrMin - Ris n. 75  
13/11/2018**

Gentile Vice Presidente,

Gentile Commissario,

In risposta alla Vostra comunicazione del 23 ottobre 2018, con la quale avete trasmesso il parere sul Documento programmatico di bilancio chiedendo contestualmente di presentare un testo rivisto, Vi rappresento quanto segue.

Le ragioni alla base dell'impostazione del documento sono state ampiamente illustrate nella precorsa corrispondenza. Il Governo ritiene che le ragioni già esposte mantengano tutta la loro validità, anche dopo aver attentamente valutato le argomentazioni contenute nel parere da Voi trasmesso.

In particolare, resta prioritaria l'esigenza di rilanciare le prospettive di crescita, per colmare il perdurante divario tra l'attuale livello del PIL e quello registrato prima dell'inizio della crisi economica e finanziaria, nonché per fare fronte al rallentamento del ciclo.

Ugualmente prioritaria e urgente è la necessità di affrontare le difficoltà sociali indotte dall'andamento negativo dell'economia, attraverso interventi sulle situazioni di disagio e povertà, che aumentino il grado di inclusione e sostenibilità sociale (c.d. reddito di cittadinanza).

Il Governo conferma altresì l'intenzione di attenuare le rigidità e i vincoli introdotti durante la crisi economica nel sistema pensionistico, che hanno prodotto un repentino incremento dell'età di pensionamento, con conseguenze negative sul ricambio della forza lavoro e sulla riconversione delle imprese.





## Ufficio parlamentare di bilancio (UPB)

### Audizione sul disegno di legge di bilancio 2019

12 novembre 2018

Il Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), Giuseppe Pisauro, è stato ascoltato oggi in audizione dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato nell'ambito dell'esame preliminare della manovra economica per il triennio 2019-2021.

[I punti salienti evidenziati nel corso dell'audizione](#)

**Quadro macroeconomico** - Il rallentamento congiunturale già sottolineato in occasione della presentazione della NADEF si è ulteriormente accentuato. Ne risulta confermata la previsione, indicata in sede di validazione dello scenario tendenziale di una crescita dell'1,1 per cento del PIL 2018, mentre emergono ulteriori rischi al ribasso relativamente al prossimo anno. Secondo le stime di breve termine dell'UPB la crescita del 2019 già acquisita risulterebbe pari allo 0,1 per cento, rendendo l'obiettivo di aumento del PIL per il prossimo anno (1,5 per cento) ancora più ambizioso di quanto già rilevato in precedenza.

**La manovra e il quadro di finanza pubblica** - La manovra peggiora il disavanzo pubblico, sia rispetto al deficit tendenziale sia, per il biennio 2019-2020, rispetto al risultato atteso per il 2018, che verrebbe nuovamente raggiunto solo nel 2021. La riduzione del disavanzo nel 2020 e nel 2021 si otterrebbe peraltro unicamente grazie al mantenimento di una quota di clausole di salvaguardia su IVA e accise, pari rispettivamente allo 0,7 (13,7 miliardi) e allo 0,8 per cento (15,6 miliardi) del PIL.

Le grandezze della finanza pubblica programmate dal Governo appaiono soggette a rischi (indebolimento del quadro macroeconomico e impatto dell'evoluzione recente dei tassi di interesse) e incertezze (l'efficacia delle misure di razionalizzazione della spesa, i tempi di attuazione delle norme sul "reddito di cittadinanza" e sulla riforma del sistema pensionistico, l'effettiva realizzazione dei valori programmatici della spesa per investimenti).

Nelle valutazioni più recenti dell'UPB, che incorporano la manovra al suo valore facciale, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si posizionerebbe nel 2019 al 2,6 per cento del PIL. In particolare, le divergenze rispetto alla stima della NADEF e a quella recentemente diffusa dalla Commissione europea sono imputabili alla diversa previsione sulla crescita economica e all'impatto dell'aumento dello *spread* sulla spesa per interessi.

**Il nuovo regime per le partite IVA e le modifiche alla tassazione delle imprese** - La manovra prevede misure quantitativamente e qualitativamente rilevanti sul reddito di impresa (conferma dell'eliminazione dell'IRI e abolizione dell'ACE) e su quello delle partite IVA inferiori ai 65.000 euro e tra 65.000 e 100.000 euro che riguarderebbero circa l'80 per cento dell'insieme di lavoratori autonomia e imprenditori individuali.

Il nuovo schema di imposizione (dal quale è atteso, complessivamente, un aumento del carico tributario di 6,1 miliardi nel 2019 e una riduzione di 0,5 miliardi nel 2020 e di 1,8 dal 2021) fa emergere una maggiore frammentazione del sistema e alcune importanti modifiche strutturali. 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).

**“Quota 100” e il Fondo per la revisione del sistema pensionistico** – Una valutazione puntuale dell'adeguatezza delle risorse nel Fondo per la revisione del sistema pensionistico rispetto agli obiettivi di modifica del sistema stesso (6,7 miliardi nel 2019 e 7 miliardi a decorrere dal 2020) sarà possibile solo dopo l'approvazione dei relativi criteri di attuazione dell'eventuale apertura di un nuovo canale di pensionamento. Se questo canale fosse parametrato a una eventuale “quota 100” come somma di un'età almeno pari a 62 anni e di un'anzianità contributiva di almeno 38 anni, la misura potrebbe potenzialmente riguardare nel 2019 fino a 437.000 contribuenti attivi. Qualora l'intera platea utilizzasse il canale di uscita appena soddisfatti i requisiti potrebbe comportare un aumento della spesa pensionistica lorda stimabile in quasi 13 miliardi nel 2019 e sostanzialmente stabile negli anni successivi. Questa stima non è ovviamente direttamente confrontabile con le risorse stanziare nel Fondo per la revisione del sistema pensionistico per vari fattori: dal tasso di sostituzione dei potenziali pensionati con nuovi lavoratori attivi a valutazioni di carattere soggettivo (condizione di salute o penosità del lavoro) o oggettivo (tasso di sostituzione tra reddito e pensione, divieto di cumulo tra pensione e altri redditi, altre forme di penalizzazione). Resta il fatto che, secondo stime UPB, chi optasse per quota 100 subirebbe una riduzione della pensione lorda rispetto a quella corrispondente alla prima uscita utile con il regime attuale da circa il 5 per cento in caso di anticipo solo di un anno a oltre il 30 per cento se l'anticipo è di oltre 4 anni.

**Le misure per il rilancio degli investimenti** – Il rilancio degli investimenti pubblici è uno degli obiettivi prioritari della strategia del Governo che punta a riportare la spesa al livello pre-crisi del 3 per cento del PIL. Per realizzarlo 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 suddivisi in due fondi, uno per le Amministrazioni centrali e uno agli Enti locali. Vengono inoltre previsti interventi 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.

Gli obiettivi appaiono condivisibili anche se la loro realizzazione appare ambiziosa alla luce dell'esperienza recente che ha visto anche nel 2017 una spesa ancora in calo 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.

**Gli interventi sulla finanza locale** – Una parte significativa della manovra è diretta ad aumentare la capacità di spesa da parte degli Enti territoriali al cui incremento contribuisce anche la revisione delle regole di finanza locale, che, in linea con i rilievi della Corte costituzionale, consente l'utilizzo degli avanzi di amministrazione. Appaiono elevate, ancorché di incerta quantificazione, le somme (circa 16 miliardi a fronte dei 22 miliardi di avanzi potenzialmente spendibili iscritti nei bilanci degli enti) che potrebbero essere utilizzate 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. 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. Nel DDL di bilancio viene inoltre data possibilità a ciascun ente di finanziare gli investimenti con nuovo indebitamento, con il solo limite della sostenibilità del piano di ammortamento dei debiti in essere. Una misura, che consentirebbe una accelerazione della spesa per investimenti già finanziata da mutui, attraverso la libera utilizzazione del Fondo Pluriennale Vincolato alimentato da debito, ma determinerebbe il ricorso a nuovo indebitamento sin dal primo anno, con impatto immediato sul disavanzo e sul debito della PA.