

# **NADEF 2019**

## **NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DEF**

di Maurizio Benetti e Gabriele Olini

Fondazione Ezio Tarantelli  
Centro Studi Ricerca e Formazione

La Nota di aggiornamento prospetta una manovra molto condizionata dalla situazione data. Restano, inoltre, non sciolti alcuni nodi rispetto alle coperture indicate.

L'aspetto positivo è la fissazione del deficit programmatico 2020 a 2,2%, a un livello cioè accettabile per la Commissione Europea, fattore che evita aumenti dello spread e che consente quindi di recuperare risorse grazie alla diminuzione del costo del debito.

### **I RISULTATI PREVISTI**

La Legge di Bilancio per il 2020 nelle intenzioni del Governo, così come emergono dalla NADEF, dovrebbe consolidare la situazione di finanza pubblica, eliminando gli elementi più destabilizzatori quali l'aumento dell'IVA e la crescita dei tassi di interesse per via di uno spread elevato. In termini di miglioramento macro questo porta a qualche risultato, ma secondo lo stesso documento del nuovo Governo, complessivamente ridotto. Nel 2020 il PIL programmatico dovrebbe crescere dello 0,6% rispetto allo 0,4 tendenziale che presuppone la crescita delle aliquote IVA; il tutto per una dinamica leggermente più favorevole dei consumi delle famiglie. Questo significa che non si esce dallo stallo economico con il PIL nel 2019 a crescita praticamente zero ed un 2018 deludente con lo 0,8%; lo stesso si è molto lontani dal recuperare il differenziale negativo di un punto percentuale rispetto all'area Euro, che sostanzialmente permanerebbe; secondo le ultime previsioni della Commissione Europea sarebbe ancora dello 0,8% rispetto al complesso dell'area Euro nel 2020. Anche nel triennio i risultati sono complessivamente modesti; dal 2020 al 2022 la crescita cumulata del PIL in Italia è di 2,6 punti rispetto al 2,2 tendenziale; dunque, solo 0,4% in più nel triennio.

Migliori i risultati in termini di finanza pubblica; nonostante la sterilizzazione dell'aumento IVA per il 2020 il deficit programmatico risulta in calo dal 2,2% previsto per il 2019 all'1,4% nel 2022; soprattutto risulta in riduzione l'indebitamento strutturale, così come richiesto dalle attuali regole dell'Unione Europea. Va evidenziato che non viene sterilizzata la clausola di salvaguardia dell'aumento IVA per il 2021, che dovrebbe dar luogo ad entrate aggiuntive per 5,6 miliardi di Euro. Il miglioramento prospettico, via via più ampio, deriva molto dal calo della spesa per interessi per la riduzione dello spread. Il secondo governo Conte, in questo, può giocare un bonus rispetto a quello che era il malus del primo governo Conte, fortemente segnato dalle polemiche anti euro e anti europee.

### **GLI INTERVENTI DI POLITICA ECONOMICA PER IL 2020**

La manovra complessiva è prossima ai 30 miliardi di euro, metà dei quali derivanti dall'utilizzo della flessibilità UE. Il deficit viene portato dall'1,4% tendenziale al 2,2% programmatico; l'altra metà della copertura, circa 15 miliardi, pari a quasi 0,8 per cento del PIL, deriva, secondo quanto indicato nella NADEF da:

- Misure di efficientamento della spesa pubblica e di revisione o soppressione di disposizioni normative vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità, per un risparmio di oltre 0,1 punti percentuali di PIL.



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

In questo elenco colpiscono da un lato le dimensioni delle risorse previste dal recupero di evasione, 7 miliardi di euro, cifra mai indicata da nessun Governo e mai comunque realizzata. Dall'altro ci sono i soli 1,8 miliardi ricavati dalla riduzione delle spese fiscali e dei sussidi dannosi per l'ambiente. Il Ministero dell'Ambiente in un suo documento indica in circa 19 miliardi i sussidi dannosi, mentre le Tax expenditures ammontano a circa 60 miliardi.

*Poco credibile appare la misura relativa alla lotta all'evasione, troppa timida la misura derivante dalla riduzione delle spese fiscali e dei sussidi dannosi per l'ambiente.*

In fondo la copertura più efficace, ma che al momento si vede poco, è dato dal calo della spesa per interessi. La riduzione dello spread di circa 100 punti base, con tassi sui BTP Decennali passati dall'1,8 per cento di inizio agosto allo 0,8 per cento di questa settimana vale circa 4 miliardi l'anno. Il suo valore dovrebbe crescere fino a 24 miliardi in sette anni, una volta che l'intero ammontare di debito pubblico dell'Italia sarà stato rifinanziato incorporando la riduzione dei tassi; ovviamente nell'ipotesi che questa permanga.

Dal lato dell'utilizzo delle risorse i punti principali del programma di politica economica per il prossimo anno illustrato nella NaDef sono:

- la disattivazione dell'aumento dell'IVA per il 2020,
- il rinnovo di alcune politiche in scadenza (fra cui gli incentivi Industria 4.0);
- il finanziamento delle politiche invariate per circa un decimo di punto di PIL.

Buona parte delle risorse così ottenuta servirà a eliminare la clausola di salvaguardia, 23 miliardi, e a coprire le spese improrogabili; poco resta per le misure indicate dal Governo, come il taglio al cuneo fiscale o gli interventi a favore della famiglia.

D'altra parte se si vuol stare all'interno delle regole UE con i conseguenti limiti al deficit e si rinuncia a intervenire con decisione su spese e Tax expenditures, è impossibile fare una manovra diversa. Si continua così a galleggiare senza affrontare i problemi nodali dell'economia italiana.

Il Governo ha anche, almeno per ora, rinunciato a intervenire sull'IVA rimodulando le aliquote come era apparso da alcuni segnali. Vi sono aliquote ridotte che non hanno poco senso, con differenze di aliquote nella stessa filiera produttiva che favoriscono l'evasione. Un eventuale aumento dei prezzi sarebbe un danno limitato nell'attuale congiuntura (aumenterebbe il Pil nominale). Una rimodulazione selettiva scoraggerebbe le importazioni. Ovviamente, essendo regressiva una manovra del genere andrebbe accompagnata da una manovra sull'Irpef di alleggerimento della pressione fiscale sui redditi più bassi e dall'introduzione di un'imposta negativa per gli incapienti.

Nella Nadef questa ipotesi non è prevista, da vedere se sarà recuperata nella legge di bilancio fornendo risorse per interventi di politica economica.

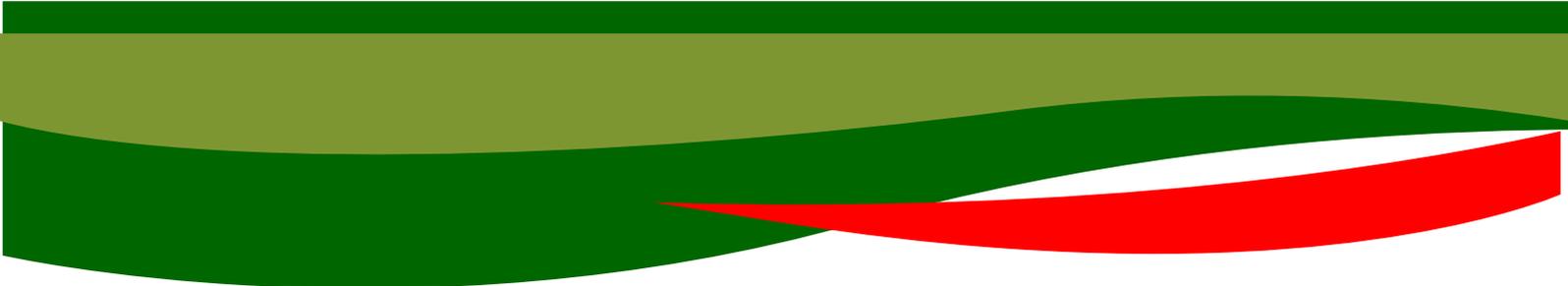


## GLI INTERVENTI NEL TRIENNIO 2020-2022

Il Governo, probabilmente consapevole del limitatissimo spazio per il prossimo anno, dichiara nel triennio di voler adottare:

- un primo passo di un programma più vasto volto a rilanciare la crescita, lo sviluppo del Mezzogiorno e la sostenibilità ambientale. La riduzione dei divari territoriali è fondamentale per lo sviluppo e la competitività. Si dichiara la necessità di mettere in sicurezza la programmazione europea 2014-2020, per evitare ogni rischio di disimpegno e migliorare l'efficacia degli interventi a valere sui Fondi SIE. La nuova politica di coesione possibilmente con l'attuale ciclo di programmazione e poi post 2020 sarà riorganizzata, concentrando gli interventi su grandi "missioni"
- Il rilancio degli investimenti pubblici anche attraverso la realizzazione di un Green New Deal, che preveda la realizzazione di un piano di investimenti pubblici sinergici a quelli privati, da stimolare e orientare. È una sfida importante per il nuovo esecutivo. Si annuncia che nella prossima legge di bilancio saranno introdotti due nuovi fondi di investimento, assegnati a Stato e Enti territoriali, per un ammontare complessivo di 50 miliardi su un orizzonte di 15 anni, che si affiancheranno e daranno continuità ai fondi costituiti con le ultime tre leggi di bilancio. Le risorse saranno assegnate per attivare progetti di rigenerazione urbana, di riconversione energetica e di incentivo all'utilizzo di fonti rinnovabili. Il NADef dichiara di voler reagire alla riduzione degli investimenti pubblici che si è avuta negli ultimi anni. Spiega che: "Il contenimento della spesa negli anni fino al 2017 ha generato pressioni sulle amministrazioni pubbliche e sugli enti locali che hanno reagito diminuendo drasticamente gli investimenti pubblici." Si tratta di un aspetto, ma probabilmente non il principale. La forte caduta degli investimenti pubblici è soprattutto determinata dalla crescente "Burocrazia difensiva". Il precedente Ministro Tria in un'intervista durante l'estate si era detto convinto che gli investimenti pubblici difficilmente riusciranno a crescere rispetto all'attuale basso livello. Pesa l'atteggiamento negativo del Movimento 5 Stelle per grandi e anche piccole opere. Ma pesa ancora di più un'eclatante "sciopero della firma" a cui si assiste in tutte le Pubbliche amministrazioni a tutti i livelli. Si tratta del portato della "burocrazia difensiva" cioè della tendenza di chi ha la responsabilità a decidere una spesa non ordinaria a frapporre mille ostacoli per evitare di arrivare al dunque. In presenza di una normativa bulimica e di procedure iper complesse la dirigenza non trova altra strada che rallentare il processo secondo il principio "Meglio star fermi che rischiare. Meglio avere un ordine che avere un'iniziativa. Meglio porre un quesito che decidere." In questa luce il NADef (pag. 89) dichiara la volontà di intervenire "sul complesso delle disposizioni normative con l'obiettivo di introdurre, nel rispetto delle direttive europee, strumenti di flessibilità che consentano la celerità delle procedure e la semplificazione documentale. Saranno riviste alcune disposizioni del Codice degli Appalti al fine di ottenere un quadro giuridico più lineare, che riduca l'incertezza interpretativa e applicativa delineando chiaramente le responsabilità degli amministratori."
- L'aumento delle risorse per istruzione e ricerca scientifica e tecnologica. Uno degli obiettivi è quello di facilitare l'accesso delle famiglie all'istruzione prescolare. Sono previsti disegni di legge per il riordino del modello di valutazione del sistema nazionale di istruzione e delle università e per l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la ricerca e il trasferimento tecnologico.
- Il sostegno e il rafforzamento del sistema sanitario universale. Il NADef dichiara di voler puntare alla riduzione delle disparità territoriali e delle disuguaglianze, alla gestione dell'invecchiamento della popolazione, alla migliore integrazione tra i sistemi sanitari, di assistenza sociale a sostegno dei processi di presa in cura. Il Governo vuole ripensare l'attuale sistema di compartecipazione sulla base delle condizioni economiche reddituali, per rendere il sistema più omogeneo ed equo.





Il problema fondamentale dell'Italia è la strutturale difficoltà a crescere e l'oscillazione costante da oltre un decennio fra stagnazione e recessione con gravi ricadute sulla coesione sociale, instabilità politica, indebolimento della tenuta istituzionale. Il PIL è trainato dalle regioni sviluppate del Centro e del Nord e dalle esportazioni. Il mercato interno resta debole. L'erraticità dei mercati internazionali, le guerre commerciali e valutarie, la caduta del commercio mondiale provocano effetti, pressoché automatici, sulle esportazioni, sulla produzione industriale, sull'occupazione, sul PIL.

La prima operazione strutturale consiste nel deciso rafforzamento del mercato interno e della domanda interna e questo significa una manovra re distributiva a favore delle aree sociali medie e basse con la più elevata propensione al consumo attraverso la leva fiscale, ovvero una riforma dell'Irpef. L'Irpef oggi non è progressiva come richiede la Costituzione poiché il 78% del gettito è a carico del lavoro dipendente e dei pensionati ed è un fattore aggiuntivo di crescita delle diseguaglianze.

Un ridisegno degli scaglioni-aliquote è pertanto necessario, anche attraverso una loro riduzione (sino a 50.000 € da 50.001 a 100.000, oltre 100.000) ed una decisa progressività.

L'operazione si può fare, in una prospettiva triennale, senza deficit aggiuntivo cercando le coperture nella revisione dei circa 60 mld € di tax expenditures (detrazioni e deduzioni) di cui 18,5 mld di sconti fiscali non compatibili con il Programma di Green New Deal. 1,8 mld previsti dal Governo sono davvero residuali.

Con la stessa logica di equilibrio di bilancio si potrebbe passare al setaccio il profluvio di investimenti a fondo perduto a favore delle imprese, di molto dubbia efficacia, per finalizzare i risparmi, così ottenuti, ad ulteriori riduzioni dell'Irap.

Due misure strutturali forti finalizzate alla domanda-consumi ed agli investimenti, i due buchi neri della NadeF che prevede soltanto due Fondi pubblici da 50 mld in 15 anni per il Green New Deal.

Un Piano europeo di investimenti straordinari in infrastrutture logiche e fisiche e Green New Deal coordinato con investimenti nazionali coerenti e stornati dal calcolo del deficit, completerebbe la strumentazione strutturale.

Con questo fondamento strutturale vero la manovra assumerebbe un chiaro profilo di svolta pluriennale e la giusta sterilizzazione delle clausole di salvaguardia Iva ed il cuneo fiscale molto modesto a favore dei lavoratori acquisterebbero ben altro significato.

Le conferme, che apprezziamo, su Industria 4.0, Opzione donna, Ape sociale e le aperture al confronto con le Parti Sociali su credito di imposta per formazione digitale, Pensione di garanzia per i giovani, prevenzione infortuni e sicurezza sul lavoro, Pari opportunità retributive, con una solida base strutturale sarebbero altrettanti moltiplicatori.

Nel corso del confronto in vista della Legge di stabilità 2020, chiederemo al Governo di dare alla manovra la svolta strutturale necessaria per portare in un triennio il PIL al 2%, condizione per la riduzione del debito, la coesione sociale, la stabilità politica, il rafforzamento della democrazia.



## TAVOLE

**TAVOLA I.1: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)**

	2018	2019	2020	2021	2022
PIL	0,8	0,1	0,4	0,8	1,0
Deflatore PIL	0,9	0,9	1,9	1,5	1,5
Deflatore consumi	0,9	0,8	2,0	1,7	1,5
PIL nominale	1,7	1,0	2,3	2,3	2,5
Occupazione ULA (2)	0,8	0,5	0,2	0,5	0,7
Occupazione FL (3)	0,8	0,5	0,3	0,5	0,7
Tasso di disoccupazione	10,6	10,1	10,2	9,8	9,5
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,5	2,7	2,8	2,7	2,6

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA).

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro.

Il Quadro Macroeconomico Tendenziale delinea l'andamento previsto dell'economia nel caso in cui non vengano apportate modifiche alle normative e alle politiche attuali. E', dunque, quello che è basata sull'ipotesi del mantenimento della crescita delle aliquote IVA, come ha definito la Legge di Bilancio per il 2019, per un totale di 23 miliardi nel prossimo anno. Vi è, inoltre, un ulteriore incremento, per 5,6 miliardi, da gennaio 2021.

**TAVOLA I.2: QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)**

	2018	2019	2020	2021	2022
PIL	0,8	0,1	0,6	1,0	1,0
Deflatore PIL	0,9	0,9	1,3	1,7	1,7
Deflatore consumi	0,9	0,8	1,0	1,9	1,8
PIL nominale	1,7	1,0	2,0	2,7	2,6
Occupazione ULA (2)	0,8	0,5	0,4	0,6	0,9
Occupazione FL (3)	0,8	0,5	0,4	0,7	0,9
Tasso di disoccupazione	10,6	10,1	10,0	9,5	9,1
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,5	2,7	2,7	2,6	2,5

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA).

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro.

Il Quadro Macroeconomico Programmatico introietta gli effetti degli interventi di politica economica, definiti nella Nota di Aggiornamento del DEF e che dovranno essere previsti della prossima, imminente Legge di Bilancio.



**TAVOLA I.3: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL) (1)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>QUADRO PROGRAMMATICO</b>						
Indebitamento netto	-2.4	-2.2	-2.2	-2.2	-1.8	-1.4
Saldo primario	1.3	1.5	1.3	1.1	1.3	1.5
Interessi	-3.8	-3.7	-3.4	-3.3	-3.1	-2.9
Indebitamento netto strutturale (2)	-1.4	-1.5	-1.2	-1.4	-1.2	-1.0
Variazione strutturale	-0.6	-0.1	0.3	-0.1	0.2	0.2
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	134.1	134.8	135.7	135.2	133.4	131.4
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	130.7	131.5	132.5	132.0	130.3	128.4
Proventi da privatizzazioni	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2
<b>QUADRO TENDENZIALE</b>						
Indebitamento netto	-2.4	-2.2	-2.2	-1.4	-1.1	-0.9
Saldo primario	1.3	1.5	1.3	1.9	1.9	2.0
Interessi	-3.8	-3.7	-3.4	-3.2	-3.1	-2.9
Indebitamento netto strutturale (2)	-1.4	-1.5	-1.2	-0.5	-0.4	-0.4
Variazione strutturale	-0.6	-0.1	0.3	0.7	0.1	0.0
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	134.1	134.8	135.7	134.1	132.5	130.4
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	130.7	131.5	132.5	130.9	129.4	127.4

