



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**LA POLITICA ECONOMICA
DELL'ITALIA NEL DEF 2019**

Italy's economic policy in DEF 2019

Relatore:
Prof. Roberto Esposti

Rapporto Finale di:
Samuele Ottaviani

Anno Accademico 2018/2019

INDICE

Introduzione	» 1
<i>Cap. I : Le principali grandezze contenute nel DEF 2019</i>	
I.1 Che cos'è il DEF	» 3
I.2 Struttura, argomenti e obiettivi DEF 2019	» 4
I.3 Evoluzione normativa e tempistiche	» 14
<i>Cap. II : DEF 2018-DEF 2019: analisi e confronto»</i>	
II.1 NaDEF 2018	» 16
II.2 Decreto legge “Crescita” e “Sblocca cantieri”	» 17
II.3 Semplificazione sistema fiscale	» 25
II.4 Miglioramenti e fattori crisi non risolti	» 27
<i>Cap.3 : Clausole salvaguardia ed eventuale sterilizzazione»</i>	
III.1 Legge di bilancio 2019	» 29
III.2 Aumento programmatico Iva 2020-2021	» 33
III.3 Principali questioni aperte	» 34
<i>Conclusione</i>	» 38
<i>Bibliografia</i>	» 40
<i>Sitografia</i>	» 41
<i>Ringraziamenti</i>	» 42

INTRODUZIONE

Con il termine “ politica economica” si intendono il complesso di interventi adottati dall’operatore pubblico per indirizzare l’andamento dell’economia verso gli obiettivi desiderati; anche lo studio degli orientamenti teorici cui si ispirano tali interventi. La politica economica è, quindi, quella parte della scienza economica che utilizza conoscenze dell’analisi teorica come guida dell’azione pratica.¹

Il seguente elaborato scritto si focalizza sui principali interventi di politica economica italiana contenuti all’interno del Documento di Economia e Finanza 2019.

In un periodo storico in cui l’economia italiana sembra in una fase di stallo, ho posto la mia attenzione sulle principali misure e riforme messe in atto per risollevare il panorama nazionale. L’obiettivo della seguente trattazione è quello di analizzare il sistema economico italiano facendo riferimento al DEF emanato nell’anno in corso, evidenziando i principali dati e movimenti dai quali l’Italia cerca di ripartire.

Il presente lavoro di si compone di tre capitoli: nel primo verrà introdotto il concetto di Documento Economia e Finanza con la sua struttura, le relative scadenze della sua presentazione e la sua normativa attuale; il fulcro del capitolo conterrà le principali grandezze presenti all’interno del DEF 2019 e gli obiettivi che esso persegue.

¹ «politica economica» in Enciclopedia Treccani

Nel secondo capitolo ci si soffermerà sul confronto tra il DEF 2018 e DEF 2019 concentrando particolare attenzione su due dei decreti più importanti del DEF 2019: il decreto legge “Crescita” e “Sblocca Cantieri”. La parte finale del capitolo lascerà spazio alle criticità emerse nel DEF 2019.

Nel terzo ed ultimo capitolo verranno analizzate le clausole di salvaguardia, facendo riferimento alla Legge di Bilancio 2019. Il capitolo porrà l’attenzione anche alle principali questioni aperte e i risvolti che avranno le ultime vicende politiche nelle prossime manovre economiche del Paese.

CAPITOLO I - LE PRINCIPALI GRANDEZZE CONTENUTE NEL DEF 2019

I.1 CHE COS'È il DEF?

Il Documento di Economia e Finanza (o DEF, originariamente Documento di programmazione economica e finanziaria o DPEF) è un testo programmatico con cui il governo in carica pianifica le strategie economiche e finanziarie da realizzare nei tre anni successivi alla sua emanazione. Il DEF non ha carattere vincolante dato che non è un testo di legge, ma ha un'importanza rilevante perché rappresenta il primo tassello delle misure di politica economica che il paese vuole adottare e al quale l'Europa fa riferimento per seguire i singoli conti nazionali.

Il DEF viene deciso dal Governo e poi mandato al Parlamento per l'approvazione, prima della sua approvazione il Documento deve ottenere il via libera anche dal Parlamento Europeo.

Storicamente il documento di economia e finanza segue la linea di precedenti e storici programmi economici, tra cui la dottrina di J.M. Keynes nota come economia keynesiana, il piano Marshall e i piani quinquennali dell'Unione Sovietica.

In Italia furono istituiti documenti programmatici che anticiparono la legislazione

in materia, primi fra tutti “le idee per la programmazione economica di G. Fuà e Sylos Labini e i piani che portano i nomi di Giolitti e Pieraccini”.²

I.2 STRUTTURA, ARGOMENTI E OBIETTIVI DEF 2019

La legge n. 39/2011 ha definito la struttura e i contenuti del Def, distinguendo tre differenti sezioni che si occupano di fornire informazioni e previsioni di varia natura. Primo tra tutti è il Programma di Stabilità dell'Italia, documento a cura del Dipartimento del Tesoro, con il quale il Governo delinea il quadro macroeconomico, gli obiettivi di politica economica e le riduzioni del debito che si vogliono perseguire nel triennio successivo e gli andamenti dei vari indicatori (Rapporto Debito Pubblico/PIL, Deficit/PIL).

La seconda sezione è denominata “Analisi e tendenze della finanza pubblica” redatta dalla Ragioneria Generale dello Stato; non è richiesta la sua presentazione a livello comunitario, dato che considera aspetti rilevanti solo a livello nazionale. Questa sezione ha il compito di registrare l’andamento della finanza pubblica, ponendo l’attenzione sugli obiettivi programmatici indicati in precedenza e sui risultati effettivamente realizzati. Al suo interno sono indicate le previsioni del saldo di cassa del settore statale con le adeguate accortezze sulle modalità di

² GIULIANO AMATO, *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio durato cinquant’anni*, Bologna, Mulino, 2015, p.281

copertura e le informazioni riguardo i conti dei principali settori di spesa; entrambi riguardanti il triennio successivo l'emanazione.

Terza ed ultima sezione è il Programma nazionale di Riforma, concordata dal Dipartimento del Tesoro stesso dietro accordo con il Dipartimento delle Politiche europee; con la quale si indicano le azioni principali e le riforme di natura strutturale che si vogliono approvare nel breve e medio periodo, gli obiettivi che si perseguono attraverso l'approvazione di queste e le tempistiche nelle quali si intende agire. Quest'ultima sezione, come la prima, devono essere sottoposte all'analisi delle autorità europee che possono presentare osservazioni e richiedere ulteriori chiarimenti sulla programmazione degli interventi normativi che si vogliono attuare.

Sono previsti anche alcuni Allegati al DEF come: eventuali disegni di legge, relazioni riguardanti le azioni per le aree sottoutilizzate, il programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il documento del Ministro dell'Ambiente e il documento che espone la spesa del Bilancio dello Stato.³

Il Documento di Economia e Finanza 2019 è stato presentato al Consiglio dei Ministri da parte del presidente del Consiglio, Giuseppe Conte e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giovanni Tria; esso pone come “obiettivo fondamentale”⁴ una riduzione delle disparità fra cittadini in ogni ambito sociale e

³ www.dt.tesoro.it

⁴ GIOVANNI TRIA, Premessa DEF 2019

un aumento della competitività del paese attraverso una riduzione dei costi per le imprese e un miglioramento della produzione.

Il DEF 2019 espone l'analisi del quadro macroeconomico italiano relativo all'anno 2018 e le previsioni tendenziali per l'anno in corso e per il periodo 2020-2022, le quali evidenziano un rallentamento dell'economia italiana, in un contesto più ampio di debolezza economica internazionale.

Il documento presenta due tipi di previsione, quello tendenziale e quello programmatico. All'interno delle stime tendenziali vengono riflesse le misure previste dalla Legge di Bilancio per il 2019, come il Reddito di cittadinanza e le misure pensionistiche del D.L. n. 4/2019 ("Quota 100").

L'interpretazione della previsione tendenziale deve anche tenere conto del fatto che è stata previsto con la legislazione in corso un aumento delle aliquote IVA a gennaio 2020 e a gennaio 2021, nonché un rialzo delle imposte sui carburanti a gennaio 2020.

Come è possibile notare nella Figura I.1, la crescita del PIL in termini reali per il 2019 viene prevista allo 0,1%, ossia 0,9 punti percentuali in meno rispetto allo 1,0% prospettato nel 2018. La nuova previsione tendenziale per il 2019 si basa sull'aspettativa di una graduale ripresa della crescita trimestrale del PIL, che da poco sopra lo zero nei primi due trimestri dell'anno si porterebbe ad un ritmo annualizzato dell'1,2% nel secondo semestre. Negli prossimi anni il DEF prevede che il tasso di crescita reale aumenti gradualmente allo 0,6% nel 2020 e allo 0,7% nel 2021, fino

allo 0,9% nel 2022.

Inoltre il Governo ha approvato due decreti legge (che verranno analizzati nel prossimo capitolo) come il decreto “Crescita” contenente misure che incentivano gli investimenti privati e delle amministrazioni e il decreto “Sblocca Cantieri” che include misure volte a semplificare le procedure di approvazione delle opere pubbliche e di progetti di costruzione privati; entrambi i decreti dovrebbero contribuire al raggiungimento di un livello di Pil programmatico dello 0,2%, che salirebbe allo 0,8% nei tre anni successivi.⁵

Un altro tema importante riguarda la revisione della spesa (spending review), dove il DEF preannuncia "un paziente lavoro di revisione della spesa corrente" che porterà a risparmi pari a 2 miliardi nel 2020 a 5 miliardi nel 2021 e a 8 miliardi nel 2022; portando il deficit di quest'anno al 2,3% del PIL, sia nel quadro programmatico che in quello tendenziale, per poi tendere a diminuire fino all'1,5% nel 2022.

⁵PROVVEDIMENTO II Documento di economia e finanza 2019 – www.camera.it

Figura I.1- Sintesi del quadro macroeconomico tendenziale e programmatico

TAVOLA II.1: SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)					
	2018	2019	2020	2021	2022
PIL	0,9	0,1	0,6	0,7	0,9
Deflatore PIL	0,8	1,0	1,9	1,7	1,5
Deflatore consumi	1,1	1,0	2,3	1,8	1,5
PIL nominale	1,7	1,2	2,6	2,5	2,4
Occupazione ULA (2)	0,8	-0,2	0,2	0,5	0,6
Occupazione FL (3)	0,8	-0,3	-0,1	0,5	0,6
Tasso di disoccupazione	10,6	11,0	11,2	10,9	10,6
Tasso di disoccupazione al netto dell'effetto attivazione (4)	10,6	10,5	9,7	9,3	9,0
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5

TAVOLA II.2: SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)					
	2018	2019	2020	2021	2022
PIL	0,9	0,2	0,8	0,8	0,8
Deflatore PIL	0,8	1,0	2,0	1,8	1,6
Deflatore consumi	1,1	1,0	2,3	1,9	1,6
PIL nominale	1,7	1,2	2,8	2,6	2,3
Occupazione ULA (2)	0,8	-0,1	0,3	0,6	0,5
Occupazione FL (3)	0,8	-0,2	0,1	0,6	0,6
Tasso di disoccupazione	10,6	11,0	11,1	10,7	10,4
Tasso di disoccupazione al netto dell'effetto attivazione (4)	10,6	10,5	9,6	9,0	8,8
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4

(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 (RCFL).
(4) Stima del tasso di disoccupazione al netto dell'effetto dell'attivazione di nuove forze lavoro incentivate dal Reddito di Cittadinanza.

Fonte: Documento di Economia e Finanza 2019, Programma Nazionale di Riforma, pag. 14

“Il Governo intende agire su più fronti per incrementare la produttività di diversi comparti dell’economia”.⁶

All’interno dell’azione di politica economica italiana dei prossimi anni, il lavoro assume un ruolo centrale assicurando condizioni d’impiego più dignitose e adeguate retribuzioni ai cittadini. A riguardo è stata proposta l’introduzione di un

⁶ Comunicato Stampa N° 73 del 09/04/2019 – www.mef.gov.it

salario minimo orario per i settori non coperti da contrattazione collettiva, garantendo ai lavoratori una retribuzione “proporzionata alla quantità e qualità”⁷ del lavoro prestato. Trattamenti simili vengono proposti anche per l'apprendistato nelle libere professioni e la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro attraverso l'introduzione della “flat tax”.

Il principale strumento messo in campo per agevolare gli inoccupati nell'ingresso al mondo del lavoro è il Reddito di Cittadinanza (RdC). La sua funzione è quella di sostenere il reddito di coloro che si trovano al di sotto della soglia ISEE di 9.630 euro e incentivare i cittadini al rientro nel mercato del lavoro, seguendo la previsione di un percorso formativo con l'obbligo di accettare almeno una delle prime tre proposte di lavoro vicine al luogo di residenza del lavoratore. Vengono incentivati anche i datori di lavoro che assumono a tempo pieno ed indeterminato i soggetti che beneficiano del RdC.

La sua operatività completamente digitale e la piena capacità di interagire delle banche dati a disposizione dello Stato e dei Centri per l'impiego consentirà l'incontro in tempo reale della domanda e dell'offerta di lavoro.

In materia previdenziale il DEF evidenzia come la revisione del sistema pensionistico operata con la riforma ‘Quota 100’ consenta a lavoratori che nel triennio 2019-2021 abbiano raggiunto, congiuntamente, il requisito anagrafico di

⁷ Art. 36, Costituzione Italiana

62 anni ed il requisito contributivo di 38 anni, di accedere più agevolmente alla pensione anticipata, favorendo il ricambio generazionale e migliorando l'innovazione e la produttività delle imprese e dell'Amministrazione pubblica.

La tabella sottostante contenuta nel Piano Nazionale di Riforma quantifica gli effetti macroeconomici del reddito di cittadinanza e di "Quota 100", con riferimento all'andamento del PIL, dei consumi e dell'occupazione.

Figura I.2- Valutazione dell'impatto macroeconomico delle misure "RdC" e "Quota100"

TAVOLA II.5 – UNA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO COMPLESSIVO DELLE MISURE IN MATERIA DI REDDITO DI CITTADINANZA E DI PREVIDENZA (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)				
	2019	2020	2021	2022
PIL	0,2	0,4	0,7	0,6
Deflatore del PIL	0,0	0,0	0,1	0,3
Deflatore dei Consumi	-0,1	-0,1	0,0	0,2
Consumi	0,5	0,9	1,1	1,2
Investimenti	0,1	0,5	0,6	0,5
Esportazioni	0,0	0,1	0,0	-0,1
Importazioni	0,1	0,4	0,8	1,1
Occupazione	-0,2	-0,2	0,3	0,8
Tasso di partecipazione (*)	0,3	0,9	1,0	1,1
Tasso di disoccupazione (*)	0,3	0,7	0,3	0,0

(*) Differenza rispetto allo scenario base

Nota: I risultati della tabella sono espressi in termini di scostamento percentuale rispetto ai livelli della simulazione di base, che corrispondono ai valori cumulati delle differenze nei tassi di variazione percentuali, metrica utilizzata nei relativi *focus* nel cap. II del Programma di Stabilità.

Fonte: Documento di Economia e Finanza 2019, Programma Nazionale di Riforma, pag. 20

In tema di tassazione il Governo attribuisce un ruolo centrale alla riduzione della pressione fiscale sui redditi, per la creazione di un clima più favorevole alla crescita.

In particolare, l'azione di riforma fiscale riguarderà l'attuazione progressiva di un

sistema di “flat tax”⁸ come componente importante di un modello di crescita più bilanciato.

Come già previsto nei precedenti documenti programmatici del Governo, anche nel DEF 2019 il programma di privatizzazioni viene richiamato come uno degli strumenti che contribuiscono all'azione di consolidamento dei conti pubblici. Il DEF conferma, tra gli obiettivi programmatici, entrate da privatizzazioni e da altri proventi finanziari per 1 punto di PIL nel 2019 e per 0,3 punti nel 2020 (non sono previste entrate, invece, nel 2021), senza tuttavia fornire alcun elemento informativo in merito agli introiti fin qui conseguiti e alle procedure di privatizzazione in corso o in fase di programmazione. Il Documento ricorda, quindi, che nel corso del 2018 (come anche nel 2017) non sono stati registrati introiti da privatizzazioni, al contrario di quanto ipotizzato nei precedenti obiettivi programmatici.

Il DEF conferma il ruolo della valorizzazione del patrimonio immobiliare nella strategia economica e di bilancio, con particolare riguardo alla riduzione del rapporto debito/PIL, stimando per il 2018 proventi derivanti dalle vendite di immobili pubblici pari a 825 milioni di euro. Il programma straordinario di dismissioni immobiliari stabilito dalla legge di bilancio 2019 per il triennio 2019-2021 prevede un introito di 1,25 miliardi, ulteriore rispetto agli 1,84 miliardi già

⁸ Sistema fiscale non progressivo basato su un'aliquota fissa; in particolare imposta ad aliquota fissa (v. tassa piatta). – Enciclopedia Treccani

previsti a legislazione vigente.

Per quanto attiene al settore bancario e finanziario viene indicata la necessità di proseguire con l'azione di riduzione dei crediti deteriorati intrapresa dal sistema bancario italiano. Con riferimento all'attuazione delle riforme delle banche di credito cooperativo (BCC) e delle banche popolari, il Governo segnala che tutte le banche popolari sono state trasformate in società per azioni. Allo stesso tempo, la riforma delle BCC è giunta al suo pieno completamento, con il consolidamento di circa 230 banche in 2 grandi gruppi significativi e la costituzione di un sistema di garanzia istituzionale (IPS - Institutional Protection Scheme) da parte delle BCC della regione Alto Adige.

Un'attenzione specifica viene anche dedicata all'utilizzo delle nuove tecnologie, mediante l'istituzione presso il MEF di un Comitato di Coordinamento per il Fintech (prestazione di servizi bancari e finanziari con l'impiego di tecnologie innovative) che possa favorire anche la partecipazione attiva ai lavori dell'Unione europea e degli organismi internazionali competenti.

Per quanto riguarda il sostegno alle imprese, il PNR⁹ evidenzia la necessità di ridurre in maniera sostanziale le barriere agli investimenti, sia pubblici che privati, agendo su diversi fronti, con politiche di accesso al credito per le imprese, di alleggerimento del carico amministrativo e di sostegno al tessuto imprenditoriale

⁹ Programma Nazionale di Riforma- DEF 2019

nella sua posizione sull'estero. Inoltre, si preannuncia l'adozione, entro il 2019, di una nuova legge annuale sulla concorrenza e di nuove iniziative legislative per la tutela e la promozione di un'equa concorrenza, la revisione delle concessioni pubbliche e il potenziamento delle autorità di regolazione.

Nel settore delle comunicazioni il Governo intende concludere la predisposizione delle Strategie Nazionali per l'Intelligenza Artificiale e per la Blockchain, proseguendo inoltre le sperimentazioni sull'utilizzo di queste tecnologie. Si ribadisce inoltre l'intendimento di partecipare attivamente al programma 'Europa Digitale', che si indirizzerà all'intelligenza artificiale, alla sicurezza informatica, alle competenze digitali, alla digitalizzazione dell'Amministrazione pubblica e ai supercomputer. Per i seguenti provvedimenti viene previsto lo stanziamento di 45 milioni dal 2019 al 2021.

Nel documento assumono importanza anche i provvedimenti pensati nell'ambito delle politiche per l'innovazione tecnologica, alla Strategia nazionale per Banda Ultra Larga e allo sviluppo della tecnologia 5G, indicando l'esigenza di una semplificazione della governance del settore.

Infine viene concesso maggior sostegno all'istruzione scolastica, con lo stanziamento di 16,7 milioni, di cui 6 milioni dedicati alle aree del Paese caratterizzate da maggiori problemi economici e sociali con particolare riguardo a quelle colpite da gravi fenomeni naturali.

Il sito del Ministero dell'Economia e Finanze ricorda come nel settore universitario

si punta ad ampliare la platea di studenti beneficiari dell'esenzione dal pagamento delle tasse universitarie e a semplificare le procedure amministrative necessarie all'erogazione delle borse di studio. Vengono previste anche azioni volte a incrementare la crescita professionale dei ricercatori incentivando il sistema delle assunzioni e le progressioni di carriera degli accademici.

I.3 EVOLUZIONE NORMATIVA E TEMPISTICHE

Il Documento di Economia e Finanza è stato introdotto la prima volta con il documento di "Programmazione Economico-Finanziaria" (DPEF), istituito dalla L. 23 Agosto 1988. Questo definiva il quadro macroeconomico tendenziale e programmatico di medio periodo e la manovra di finanza pubblica necessaria al conseguimento degli obiettivi fissati dal Governo per il periodo compreso nel bilancio pluriennale.

Con la L. 25 giugno 1999, n. 208, il DPEF ha subito alcune modifiche: le previsioni tendenziali dei flussi di entrata e di spesa delle pubbliche amministrazioni dovevano essere indicate non più secondo il criterio delle "politiche invariate" ma a "legislazione vigente", cioè tenendo conto esclusivamente delle norme vigenti al momento della elaborazione del documento e si faceva riferimento al conto consolidato delle pubbliche amministrazioni e non più al settore pubblico allargato. Il DPEF è stato quindi pubblicato regolarmente dal 1988 al 2009. La norma è stata successivamente modificata con la l.196/2009, e infine dalla l.39/2011 attualmente

in vigore. Quest'ultima, oltre a spiegare cosa dovrebbe figurare ogni anno nel documento, ha adattato il documento stesso alla legislazione comunitaria, come accade anche per gli altri paesi facenti parte dell'Unione Europea.

Riguardo le tempistiche di presentazione diverse sono le scadenze che il Governo è tenuto a rispettare. L'iter che il documento dovrà seguire inizia con l'approvazione da parte del Parlamento italiano entro il 10 Aprile; questa data è fondamentale in quanto entro il 30 Aprile due delle tre sezioni componenti il DEF dovranno essere sottoposte alle due più grandi istituzioni europee: Consiglio e Commissione Europea; che a loro volta dovranno elaborare le raccomandazioni di politica economica e di bilancio non solo per l'Italia, ma anche per i diversi paesi comunitari.

A Giugno spetta al consiglio ECOFIN (che riunisce i ministri delle finanze di tutti gli stati membri) approvare le raccomandazioni formulate dalla commissione.

Non oltre il 27 Settembre il Governo è tenuto a presentare la Nota di aggiornamento del DEF (NaDEF), questa data risulta importante in quanto vengono indicati gli obiettivi e le riforme da attuare in quella che diventerà poi la Legge di Bilancio (presentata entro il 20 ottobre al Parlamento).

Il DEF entra in vigore il primo Gennaio di ogni anno. Se sono programmati durante l'anno entrano in vigore quando viene pubblicato il relativo decreto legge.

CAPITOLO II- DEF 2018-2019: ANALISI E CONFRONTO

II.1 NADEF 2018

La Nota di aggiornamento del Def (Nadef) è il documento con il quale il governo perfeziona le previsioni economiche e di finanza pubblica contenute nel Def, al fine di raggiungere una maggiore stabilità e affidabilità in base alle informazioni più recenti evidenziate dal quadro macroeconomico.

Il Nadef contiene l'aggiornamento degli obiettivi programmatici, le osservazioni e le eventuali modifiche e integrazioni del Def in relazione alle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea relative al Programma di stabilità e al Programma nazionale di riforma.¹⁰

Le azioni in tema di lavoro, previdenza sociale, tassazione e gestione della Pubblica Amministrazione, sono contenute nella Nadef 2018, documento emesso in seguito al DEF 2018, il quale contiene la particolarità di essere stato scritto dal Governo Gentiloni. Il Governo Gentiloni, non ha scritto un programma di finanza pubblica perché era in uscita; stessa cosa vale per il Governo Conte dato che era appena entrato; questa assenza di un programma ha causato una “girandola di prese di posizione di governo e maggioranza sullo sfioramento dei tetti di deficit, che ha

¹⁰ www.mef.gov.it

mandato in altaletena spread e rendimenti dei Btp”.¹¹

La Nota di aggiornamento 2018 è stata quindi la prima proposta ufficiale del Governo Conte su dove dirigere le misure per favorire la crescita del paese dei prossimi tre anni.

Tra gli obiettivi principali prefissati dalla nota abbiamo:

- l’attuazione di politiche che favoriscano l’inclusione sociale e l’introduzione di modalità di pensionamento anticipato in corso di attuazione;
- l’introduzione della “flat tax” a favore di piccole imprese, professionisti e artigiani;
- un taglio all’imposta sugli utili per le imprese che reinvestono i profitti e assumono lavoratori in più;
- il rilancio degli investimenti pubblici e della ricerca scientifica e tecnologica;
- la promozione dei settori-chiave dell’economia, in primis il manifatturiero avanzato, le infrastrutture e le costruzioni.

Il seguente prospetto è stato definito da Giovanni Tria come un “ambizioso programma” per la ripresa economica dell’Italia con il focus di ridurre il rapporto debito/PIL nel prossimo triennio.

II.2 DECRETO LEGGE “CRESCITA” E “SBLOCCA CANTIERI”

Due delle riforme principali contenute nel DEF 2019 e attraverso le quali si gioca

¹¹ GIANNI TROVATI, “*Dal Def alla manovra: il percorso a ostacoli della legge di bilancio fino a Natale*”, in “ilSole24ore”

la ripresa economica del paese riguardano il decreto legge “Crescita” e “Sblocca Cantieri”.

Il decreto legge “Crescita” è racchiuso nella legge 28 giugno 2019, n. 58 definita “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi”¹² ed è composto dai seguenti Capi:

Capo I - Misure fiscali per la crescita economica (artt. 1-16)

Capo II - Misure per il rilancio degli investimenti privati (artt. 17-30)

Capo III - Tutela del Made in Italy (artt. 31-32)

Capo IV - Ulteriori misure per la crescita (artt. 33-50)

Il decreto prevede uno stanziamento di circa 1,9 miliardi di euro nel triennio 2019-2021, di cui un miliardo di euro nel solo 2019 e 450 milioni annui nel biennio 2020-2021.¹³

Fra le misure principali del decreto vi è la reintroduzione del superammortamento per i beni strumentali nuovi, l’aumento della deducibilità dell’IMU per le imprese, una decisa semplificazione della mini-IRES, oltre a agevolare e semplificare le procedure burocratiche per la riqualifica del settore immobiliare.

Il superammortamento, ovvero la maggiorazione al 130% dell’ammortamento degli investimenti in beni strumentali fino a 2,5 milioni di euro, ad eccezione delle

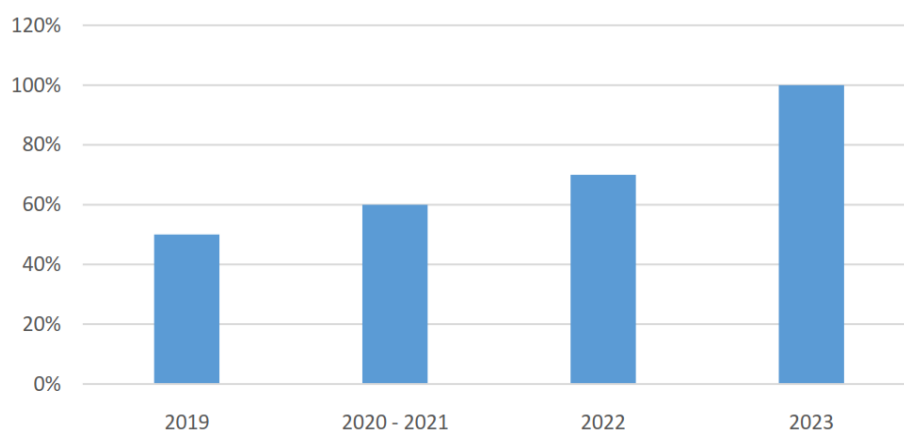
¹² Gazzetta Ufficiale

¹³ Misure urgenti per la crescita economica- www.mef.gov.it

autovetture, degli immobili, delle attrezzature di lunga durata e dei beni immateriali, viene reintrodotta con particolare riferimento alle PMI consentendo di ottenere uno sconto rilevante nei beni strumentali nuovi. La misura prevede tre steps di stanziamenti: 130 milioni nel 2020, 200 milioni nel 2021 e 147 milioni nel 2022. Altro strumento fiscale importante riguarda il MINI-IRES in sostituzione dell'agevolazione IRES al 15% introdotta dalla Legge di Bilancio per il 2019, le imprese potranno beneficiare di una riduzione, in quattro anni, dell'aliquota IRES applicabile agli utili non distribuiti. L'IRES passerà al 22,5% nel 2019, 21,5% nel 2020, 20,5% nel 2021, 20% dal 2022, a prescindere dalla destinazione specifica degli utili all'interno dell'azienda.

La misura, inoltre, punta a ridurre la pressione fiscale sulle imprese aumentando la deducibilità dell'IMU dalle imposte sui redditi. Per quanto riguarda invece l'imposta municipale relativa agli immobili strumentali (negozi, capannoni e laboratori) questa sarà deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 50% nel 2019, del 60% nel 2020 e 2021, e del 70% nel 2022 fino ad arrivare al 100% nel 2023. Per la manovra verranno stanziati 145 milioni nel 2020, 228 nel 2021 e 166 nel 2022.

Figura I.3- Maggiore deducibilità IMU



Fonte: www.mef.gov.it

Il Governo ha voluto adottare questa strategia, in ragione del tendenziale calo degli investimenti privati, diminuiti di ben 4 punti percentuali rispetto al decennio 2001-2010. Attraverso il superammortamento si è pensato quindi di riattivare uno dei motori trainanti a livello micro e macroeconomico dell'economia, grazie agli investimenti infatti, si generano posti di lavoro, quindi un potenziale aumento dell'occupazione nel sistema. L'intento quindi è quello di aumentare la ricchezza nazionale, allargando la domanda di lavoro, con conseguente aumento dei redditi familiari e inevitabilmente dei consumi.

Come detto, il Governo sembra incamminarsi verso misure di agevolazione fiscale da un lato, e di erogazione di finanziamenti dall'altro. Questo è il caso della Nuova Sabatini, misura volta ad incentivare gli investimenti delle PMI imprese, la quale

ha innalzato il tetto massimo del finanziamento da 2 a 4 milioni di euro, con l'erogazione in una rata invece che in sei.

Inoltre vengono istituiti fondi per il rilancio degli investimenti privati come:

-il Fondo garanzia prima casa: per agevolare l'acquisto della prima abitazione, il fondo concede garanzie della misura del 50% della quota ipotecaria di mutui non superiori a 250.000 euro.

-Fondo garanzia PMI: viene istituita una sezione speciale al suo interno destinata alla concessione di garanzie a copertura di finanziamenti finalizzati per almeno il 60% a investimenti in beni materiali, innalzando fino a 5 milioni di euro l'importo sulle operazioni di sottoscrizioni dei "mini-bond". Si consente un intervento in garanzia del medesimo Fondo di garanzia PMI in favore dei soggetti che finanziano progetti tramite piattaforme di "social lending" e di "crowdfunding".

Il Capo III del decreto Crescita 2019, rispettivamente agli artt. 31 e 32, prevede importanti novità riguardo la tutela del Made in Italy. Interessante l'introduzione del cd. "marchio storico di interesse nazionale" per i marchi di almeno 50 anni, i quali saranno supportati, qualora vi fosse un'eventuale crisi per la società proprietaria, con aiuti di Stato. Un'attenzione particolare è stata posta al contrasto dell'"Italian sounding"¹⁴, con l'introduzione di incentivi al deposito di brevetti e marchi. Quest'ultima azione rappresenta una novità che il decreto "Crescita"

¹⁴ l'utilizzo di denominazioni geografiche, immagini e marchi che evocano l'Italia per promuovere e commercializzare prodotti affatto riconducibili al nostro Paese.- www.uibm.gov.it

intende sostenere attraverso l'introduzione del voucher inventori per le startup impegnate nel trasferimento tecnologico che acquistano servizi di consulenza relativa alla stesura della domanda di brevetto.

Nel complesso il decreto "Crescita" rappresenta un forte incentivo per lo sviluppo delle imprese italiane all'interno del cd. Piano Industria 4.0. La sua criticità riguarda il fatto che sarà difficile ricorrere alle agevolazioni in maniera rapida nel breve termine.

Obiettivi simili (di sostegno alla crescita economica e di impulso al sistema produttivo del paese) sono contenuti nel decreto "Sblocca Cantieri" ora convertito nella legge n. 55/2019. Questo agisce però dal lato della Pubblica Amministrazione e in particolare attraverso l'adozione di misure concernenti la disciplina dei contratti pubblici, accelerando le procedure di gara, l'apertura del mercato degli appalti pubblici alle PMI e una maggiore flessibilità procedurale volta alla promozione della concorrenza.

Il testo finale è composto da 3 Capi:

Capo I: Norme in materia di contratti pubblici, di accelerazione degli interventi infrastrutturali, e di rigenerazione urbana;

Capo II: Disposizioni relative agli eventi sismici nella regione Molise e dell'area etnea;

Capo III: Disposizioni relative agli eventi sismici dell'Abruzzo nell'anno 2009, del Nord e del Centro Italia negli anni 2012, 2016 e 2017 e nei Comuni di Casamicciola

Terme e Lacco Ameno dell'isola di Ischia nel 2017.

All'interno del decreto Sblocca Cantieri, viene unificato il Regolamento in materia di Codice Appalti istituendo un "regolamento unico" ed eliminando le Linee Guida ANAC. Le stazioni appaltanti potranno fare affidamento a un progetto definitivo semplificato contenente una relazione generale, un piano di sicurezza e un'analisi dei costi. Queste stazioni potranno esaminare le offerte prima che venga verificata l'effettiva regolarità degli offerenti. Le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei contratti sulla base del criterio del minor prezzo ovvero, previa motivazione, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Nel Capo I sono quindi presenti le modifiche effettuate al Codice dei Contratti Pubblici. Prima fra tutte c'è la modifica all'appalto integrato, con il blocco del comma 4 dell'articolo 216¹⁵; il divieto di appalto integrato il quale non si applica per le opere i cui progetti definitivi siano approvati dall'organo competente entro il 31 dicembre 2020, l'appalto integrato resterà quindi libero fino al 2021. Il soggetto incaricato della predisposizione del progetto esecutivo non può assumere le funzioni di direttore dei lavori in relazione al medesimo appalto.

Modificando l'articolo 36 del Codice dei contratti pubblici sono disposte importanti modifiche agli appalti di importo al di sotto della soglia comunitaria:

¹⁵Art.1, comma 1

-per importi inferiore a 40.000 euro, l'affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici o per i lavori in amministrazione diretta (art. 36, comma 2, lett. a);

-utilizzare la procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno tre operatori economici per i lavori di importo compreso tra 40.000 e 200.000 euro e compresi tra 40.000 euro e le soglie di cui all'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici per i servizi (art. 36, comma 2, lett. b);

-per i lavori di importo pari o superiore a 200.000 euro e al di sotto della soglia comunitaria di cui all'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici si applicherà la procedura negoziata (art. 60 del Codice dei contratti pubblici), fatto salvo quanto previsto dall'articolo 97, comma 8.

In tema di subappalto, vengono modificati gli articoli 105 e 174 del Codice dei Contratti:

-è eliminato il divieto per l'affidatario di subappaltare a soggetti che abbiano partecipato alla gara;

- è soppresso l'obbligo di indicare la terna di subappaltatori in sede di offerta;

-è introdotta la possibilità che il subappalto superi la quota del 30% dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi e forniture, dei lavori subappaltabili, con la possibilità per la stessa stazione appaltante di prevedere nel bando che i lavori subappaltabili possano spingersi fino al 50% dell'importo complessivo del contratto.

II.3 SEMPLIFICAZIONE SISTEMA FISCALE

Numerosi sono gli strumenti adottati in tema di semplificazione fiscale, sostegno alle attività economiche e alle famiglie, nonché contrasto all'evasione fiscale.

La pressione fiscale, che secondo i conti nazionali Istat 2018 si è attestata al 41,8% del PIL, rimane elevata, ma il Governo intende agire per ridurla gradualmente.

Le novità principali riguardano la revisione del calendario delle scadenze fiscali.

Con riferimento all'obbligo di fatturazione elettronica tra operatori economici il termine passa da 10 a 15 giorni. Il DEF rileva che nel primo mese di operatività dell'obbligo sono più che raddoppiate le fatture elettroniche inviate all'Agenzia delle Entrate (228 milioni di file inviati da parte di oltre 2,3 milioni di operatori, con un trend in forte ascesa)¹⁶.

A cambiare è anche la scadenza per la presentazione della dichiarazione dei redditi e della dichiarazione Irap, rinviata dal 30 settembre al 30 novembre e la scadenza per le comunicazioni dei dati delle liquidazioni IVA trimestrali¹⁷ che passano da quattro a tre.

Tra le misure principali volte a favorire gli investimenti privati in capitale ci sono:
-il regime forfettario minimo, che riguarda coloro che conseguiranno ricavi o compensi fino a un massimo di 65.000 euro, potranno beneficiare di un regime

¹⁶ www.agenziaentrate.gov.it

¹⁷ cd. "LIPE"

fiscale caratterizzato da forfettizzazione della base imponibile, tassazione sostitutiva di IRPEF e IRAP con aliquota del 15%, esclusione dal campo di applicazione IVA e significative semplificazioni contabili e in termini di adempimenti. Per coloro che non rientrano nel regime forfettario viene introdotta un'imposta sostitutiva del 20%;

-l'abrogazione dell'Imposta sul reddito Imprenditoriale (IRI) e dell' Aiuto alla Crescita Economica (ACE), l'IRI manteneva un sistema a doppia tassazione aumentando la complessità del sistema tributario, l'ACE invece viene sostituita da un incentivo nel reinvestimento utili;

-vengono istituiti nuovi premi di assicurazione INAIL contro gli infortuni e le malattie professionali, in vigore per il triennio 2019-2021, che prevedono una riduzione dei tassi medi pagati dalle imprese.

Il Governo mostra come con il decreto-legge n. 119 del 2018¹⁸ sono state introdotte disposizioni volte ad agevolare la chiusura delle posizioni debitorie aperte, per consentire all'attività di riscossione ordinaria di riprendere con maggiore efficienza. Lo stesso obiettivo viene perseguito con riguardo al contenzioso, favorendo la chiusura delle liti pendenti. Nel 2019 sarà valutata la possibilità di introdurre misure simili anche per le posizioni debitorie delle imprese.

¹⁸ “Decreto Fiscale”

II.4 MIGLIORAMENTI E FATTORI CRISI NON RISOLTI.

Gli obiettivi delle misure esaminate fin ora, così come esposte da Giovanni Tria, prospettano un buon piano di rilancio dell'economia ed una crescita equo sostenibile a medio lungo termine. Dall'analisi di tali misure però, emergono anche vari punti critici, in primis la "copertura finanziaria" (in termini qualitativi e quantitativi) necessaria ad attuare la famosa "tassa piatta" e scongiurare l'aumento dell'IVA.

La stima riguardo queste coperture è di circa 40 miliardi di euro i quali dovranno essere reperiti grazie ai tagli di spesa e alla revisione dei bonus fiscali. Non viene fatto molto affidamento alla "spending review" per la quale si prevede un incasso di un miliardo in tre anni. Sono previsti incassi per due miliardi di euro con i tagli ai ministeri su richiesta di Bruxelles con la legge di Bilancio, che servono per evitare che il deficit salga oltre al 2,4% (obiettivo raggiunto dato che secondo dati Istat si attesta intorno al 2,2%). Per arrivare alle cifre richieste servono ben più risorse, motivo per cui la soluzione più probabile e in parte già annunciata è quella delle tax expenditures, cioè i 70 miliardi che vengono spesi in bonus fiscali per aiutare i contribuenti e le imprese attraverso detrazioni, deduzioni e regimi agevolati.

Due dei principali problemi emersi dal DEF 2019 sono i 23 miliardi di euro necessari per sterilizzare l'aumento dell'IVA e le mancate entrate da privatizzazioni.

Il DEF 2019 chiarisce che: “La legislazione vigente in materia fiscale viene per ora confermata nell’attesa di definire le misure alternative di copertura e di riforma fiscale nel corso dei prossimi mesi, in preparazione della Legge di Bilancio 2020.” Viene quindi rimandata l’analisi alla Legge di Bilancio in uscita riguardo le coperture necessarie per evitare lo scatto delle clausole. L’analisi delle clausole salvaguardia con possibile scatto dell’aumento IVA 2020-2021 verrà approfondita nel prossimo capitolo, riguardo le privatizzazioni invece, il governo prevedeva entrate da 32 miliardi nel triennio, di cui 18 già quest’anno. L’obiettivo era quello di ridurre il debito pubblico ma nonostante si tengano conto di questi 18 miliardi provenienti dalle privatizzazioni (1% del Pil) esso tende comunque a salire. La questione principale è che a quattro mesi dalla fine dell’anno queste entrate ancora non si sono viste nonostante l’esecutivo stimava di poter recuperare altri 10 miliardi tra il 2019 e il 2020.

CAPITOLO 3- CLAUSOLE SALVAGUARDIA ED EVENTUALE STERILIZZAZIONE

III.1 LEGGE DI BILANCIO 2019

La Legge di Bilancio è un atto con forma di legge, previsto dall'Art.81 della Costituzione Italiana, mediante il quale il Parlamento entro il 31 dicembre di ogni anno deve approvare il bilancio preventivo presentato dal Governo. Tale bilancio è predisposto su base annuale o pluriennale ed “espone in maniera sistematica il reperimento e l’impiego delle risorse pubbliche, rappresentando perciò il principale riferimento per l’allocazione, la gestione e il monitoraggio di entrate e spese dello Stato”¹⁹.

Fino al 2015, la predisposizione della Leggi di Bilancio si basava su due distinti disegni legge: la Legge di Bilancio e la Legge di Stabilità. A partire dalla legge di bilancio per il triennio 2017-2019, per effetto dell’articolo 15 della Legge rinforzata n. 243 del 2012, la Legge n. 196 del 2009 è stata modificata dalla Legge n. 163 del 2016, eliminando la Legge di Stabilità e dando natura sostanziale alla Legge di Bilancio e dividendo quest’ultima in due sezioni distinte: Sezione I, dedicata alle innovazioni legislative, e la Sezione II, contenente il bilancio a legislazione vigente e le variazioni non determinate da innovazioni normative. Dal momento che la

¹⁹ www.rgs.gov.it

Sezione I della nuova legge di bilancio è riservata esclusivamente alle innovazioni legislative, la manovra di finanza pubblica (ovvero, l'insieme degli interventi volti a modificare la legislazione vigente) non si esaurisce in essa, ma include anche le modifiche della legislazione vigente effettuate direttamente con la Sezione II. Quest'ultima, inoltre, deve indicare gli stanziamenti complessivi ottenuti dall'integrazione delle due sezioni, dando separata evidenza agli effetti finanziari imputabili alle innovazioni normative contenute nella Sezione I, nonché agli altri interventi di modifica della legislazione vigente previsti.

Dopo un iniziale bocciatura da parte dell'UE, la Legge di Bilancio 2019 è stata approvata il 31 dicembre 2018 dal Parlamento.

La manovra economica contiene un accenno di "flat tax" e di "pace fiscale" ed esclude la presenza delle due misure bandiera del governo, "Quota 100" e "il Reddito di Cittadinanza". La Legge di Bilancio 2019 a riguardo contiene solo la previsione di 4 mila nuove assunzioni nei centri per l'impiego per favorire il funzionamento del reddito di cittadinanza legato alle proposte di lavoro.

La manovra prevede novità su bonus bebè e maternità; uno stanziamento di 525 milioni per tre anni per un fondo a favore dei cittadini truffati dalle banche; un bonus eccellenze con l'esonero dei contributi per un anno per chi assume neolaureati under 30 o dottori di ricerca under 34 con carriere universitarie eccellenti. Sul fronte delle nuove tecnologie, tra il 2019 e il 2021 è previsto un finanziamento di 30 milioni l'anno per il Fondo a sostegno al Venture Capital. Nei

prossimi tre anni, 11 miliardi andranno in investimenti pubblici in infrastrutture, adeguamento sismico ed efficientamento energetico. Inoltre 500 milioni sono destinati alla sicurezza per nuove assunzioni nelle forze dell'ordine.

Per ricevere l'approvazione da parte del Parlamento Europeo, il Governo ha dovuto proporre un maxiemendamento in cui, come garanzia sulla tenuta dei conti, sono state riproposte e aumentate le clausole di salvaguardia a partire dal 2020; che se non verranno disinnescate causeranno un aumento dell'Iva e delle accise sui carburanti.

Le clausole salvaguardia nascono nel 2011 con il Governo Berlusconi; il loro compito è quello di garantire e salvaguardare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, prevedendo incrementi di gettito. Si tratta quindi di clausole volte a garantire maggiori entrate per lo Stato, necessarie per far "quadrare i conti" e per rispettare i parametri UE in materia di deficit.

Il Governo Berlusconi, alle prese con una vera e propria crisi dei conti pubblici e al fine di poter approvare le misure previste dalla manovra, strinse una sorta di patto con l'Unione Europea; con le clausole di salvaguardia il Governo si impegnava a reperire entro il 30 settembre 2012 ben 20 miliardi di euro, pena l'obbligo di tagli alla spesa pubblica, aumento delle aliquote Iva e un taglio lineare alle agevolazioni fiscali. Le clausole di salvaguardia in prima battuta prevedevano una profonda

razionalizzazione delle tax expenditures²⁰. Di lì a poco il Governo Berlusconi, a causa dell'impennata dello spread e della sempre più malmesssa condizione del debito sovrano italiano, verrà sostituito dal Governo Monti.

Sotto la guida del Premier Monti, con il decreto legge n. 201 del 2011²¹, le clausole di salvaguardia introdotte dal Governo Berlusconi sono state trasformate in aumenti delle aliquote IVA. Con il Governo Letta, a partire dal 1° gennaio 2013 l'aliquota IVA ordinaria è passata dal 21% al 22%, senza allontanare il problema delle clausole di salvaguardia.

Le più recenti clausole di salvaguardia risalgono al Governo Renzi con la Legge di Stabilità 2015, la quale prevedeva un aumento progressivo delle aliquote IVA, accanto alle accise sui carburanti.

Trattandosi di norme volte ad aumentare le entrate fiscali, e quindi a portare ad un incremento della pressione fiscale, fino ad oggi si è sempre cercato di disinnescarle, con sterilizzazioni volte a rinviarne gli effetti, senza mai un annullamento totale, ma soltanto una sospensione temporanea. Ad ultimo ci ha pensato la Legge di Bilancio 2019 che, tuttavia, ha a sua volta rafforzato la clausola IVA che si attiverà nel 2020 e dispiegherà i suoi effetti fino al 2021.

Per finanziare le misure contenute nella manovra e per ottenere il via libera dell'Unione Europea, la clausola di salvaguardia è stata ulteriormente rafforzata, di

²⁰ insieme delle spese fiscali a carico dello Stato

²¹ Decreto "Salva Italia"

modo da prevedere maggiori entrate pari a 23 miliardi di euro per il 2020 e 29 miliardi nel 2021.

III.2 AUMENTO PROGRAMMATICO IVA 2020-2021

La Legge di Bilancio 2019 ha sterilizzato temporaneamente le clausole di salvaguardia Iva, rinviando al 2020 gli aumenti inizialmente programmati dal 2019 e si completerà definitivamente soltanto nel 2021.

Dal prossimo 1° gennaio 2020 è stato previsto un aumento dell'aliquota Iva ordinaria e agevolata che tenderà a salire fino ad arrivare al 26,5% nel 2021.

È quantomai urgente che il Parlamento si impegni a reperire i 23 miliardi di euro iniziali che serviranno per evitare gli aumenti nel 2020. Il rialzo delle aliquote IVA porterebbe a scaricare le conseguenze soprattutto a ridosso dei consumatori (stima di 530 euro a famiglia), che si troverebbero a dover fare i conti con l'ennesimo aumento dei prezzi di beni come prodotti alimentari, abbigliamento o del costo per gli abbonamenti a mezzi pubblici, palestra e via di seguito. Nonostante i dati parlino chiaro, l'esecutivo dichiara di non aver alcuna intenzione di aumentare le tasse, per evitare tale aumento si dovrebbero reperire 23 miliardi di euro entro il 2020, e nel DEF 2019 non è indicato come.

Le clausole di salvaguardia Iva sono il banco di prova più impellente per il Governo che verrà, "ipotecato" come i suoi precedenti dal patto tra Italia e UE che dal 2011 in poi minaccia l'economia italiana.

All'interno del Documento di economia e finanza 2019, primo step del ciclo di bilancio, il governo ha calcolato le previsioni sul deficit ipotizzando lo scatto delle clausole di salvaguardia. Questo significa ad esempio che, per ridurre il deficit dal 2,4% al 2,1% previsto per il 2020, l'Iva dovrebbe aumentare al 25,2% a partire dal prossimo anno. Senza lo scatto delle clausole (che prevedono anche un minimo rialzo delle accise sui carburanti), il deficit si alzerebbe invece al 3,4%.

“Il sistematico ricorso alle clausole di salvaguardia, senza misure alternative, indica la difficoltà dei governi italiani nel fornire garanzie concrete in materia di bilancio”²². Infatti come evidenziato dalla rivista “Openpolis” molti governi hanno disinnescato le clausole grazie al deficit, aumentando la spesa invece che utilizzare misure che favoriscano la crescita. “Per questa ragione l'utilizzo di questo strumento aumenta l'incertezza sui conti pubblici invece che assicurare mercati e istituzioni. A dimostrazione di questo, anche la Commissione europea considera le clausole poco affidabili e non ne include più gli effetti nelle proprie previsioni economiche”.²³

III.3 PRINCIPALI QUESTIONI APERTE

Nel corso del mese di Agosto 2019 il panorama politico italiano ha subito una svolta con lo scioglimento del Governo “giallo-verde” tra Lega e Movimento 5 Stelle. È

²² Cosa sono le clausole di salvaguardia, in “Openpolis”, 14 giugno 2019

²³ v. nota 23

nato così un nuovo governo di coalizione denominato “Conte-bis” composto dalle forze del Movimento 5 Stelle e del Partito Democratico.

Il 27 settembre 2019 il Governo presenterà la Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019 in cui verranno indicati i nuovi obiettivi di crescita e di finanza pubblica a livello programmatico che saranno alla base della Legge di Bilancio 2020, da trasmettere alle Camere entro il 20 ottobre.

Sono in corso di discussione quindi gli interventi per raccogliere risorse e dare soprattutto un senso "green" alla Legge di Bilancio 2020. All'interno del governo si inizia a ragionare su come incassare una robusta flessibilità (circa 11 miliardi di euro) in modo da coprire circa un terzo della manovra. Tra le misure più innovative c'è l'introduzione di una tassa sui voli, possibili nuove imposte o aliquote per consumi non-verdi o socialmente indesiderabili (le bibite gasate, consumo merendine, ecc..) e altri piccoli interventi che devono confluire insieme nella madre di tutte le priorità, il disinnesco delle clausole Iva da 23 miliardi nella prossima manovra.

In materia previdenziale la riforma “Quota 100” fortemente voluta dalla Lega verrà rivista e dal 2022 potrebbe uscire di scena per venire rimpiazzata da una forma diversa di agevolazione verso la pensione soprattutto in favore delle categorie di lavoratori particolarmente deboli.

Il Reddito di Cittadinanza, cavallo di battaglia del programma grillino, non dovrebbe esser messo in discussione; al massimo rivisto in alcuni aspetti tecnici che

riguardano l'ampiamiento della sua fruibilità e i meccanismi di accompagnamento al lavoro. Si potrebbe tornare a separare le misure che riguardano la lotta alla povertà e il reinserimento lavorativo, magari perfezionando alcuni strumenti esistenti come l'assegno di riqualificazione.

Sul lato fiscale, invece, il Pd insiste sul taglio del cuneo fiscale per 5 miliardi di euro. Sul tavolo dovrebbe tornare anche il dibattito sul salario minimo, per il quale sono state presentate proposte di legge da tutte le forze politiche.

Nei primi documenti che hanno sancito l'intesa politica si è parlato anche di rilancio dell'Industria 4.0 e di investimenti per la sostenibilità. L'intesa sui temi green pare esserci, resta da vedere come si concretizzerà. La soluzione potrebbe venire proprio da un mix dai due obiettivi, ovvero il rilancio degli incentivi alle imprese in ottica sostenibile, favorendo la trasformazione degli impianti per un rispetto dell'ambiente.

È ancora molto il lavoro da fare sui singoli provvedimenti; intanto con la Nodef 2019 si avrà un quadro più chiaro di quelle che saranno le prospettive per le traiettorie dei conti pubblici, a cominciare da una crescita che l'OCSE²⁴ prevede non sopra lo 0,5% per il 2020.

La Legge di Bilancio 2020 sarà il primo banco di prova della nuova maggioranza e metterà subito sul tavolo le questioni economiche da affrontare. Dai primi

²⁴ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici

movimenti è emerso che comune è la volontà di disinnescare le clausole Iva che pesano sul 2020. Sulle altre riforme bisognerà lavorarci a cominciare dalla richiesta di flessibilità all'Europa, che dovrebbe concedere un innalzamento del deficit/Pil in nome dell'attitudine più comprensiva della nuova Commissione dell'Unione Europea.

Le buone notizie per il nuovo Governo “giallo-rosso” riguardano un iniziale calo dello spread che porta a un alleggerimento del debito pubblico alle quale si sommano gli 8 miliardi (minor deficit e risparmi su Rdc e Quota 100) che rendono meno difficile le difficoltà da affrontare nel prossimo bilancio. L'altra buona notizia (per Pd e M5s) è che l'uscita di scena della Lega dal governo elimina la necessità di trovare i 15 miliardi necessari a introdurre la “flat tax”.

CONCLUSIONI

Nonostante sia uno dei periodi più movimentati per il nostro paese sia da un punto di vista politico che economico, la mia trattazione ha cercato di mettere luce su quanto accaduto nell'ultimo periodo -a livello politico economico- evidenziando le principali misure messe in atto per risollevare l'economia. Non è semplice infatti, a mio avviso, in un clima dove ormai da decenni in Italia si alternano vari governi, inquadrare le azioni che possano risollevare l'Italia riportandola ad una situazione precedente alla grande crisi iniziata nel 2008.

Analizzando il DEF 2019 è emersa la volontà di ridurre il gap di crescita con il panorama internazionale e rafforzare l'inclusione sociale. Per raggiungere questi obiettivi in un contesto, mai quanto oggi globalizzato, è necessario “un cambiamento del modello di crescita europeo verso una promozione della domanda interna, senza pregiudicare la competitività”²⁵.

Nei capitoli precedenti è stato introdotto il concetto Documento di Economia e Finanza con la relativa normativa e scadenze di presentazione. Al centro dell'analisi sono stati posti gli argomenti e gli obiettivi a cui punta il DEF 2019. Particolare attenzione è stata dedicata a due delle riforme cardine del governo “Conte1” contenute nel DEF 2019 come il decreto “Crescita” e “Sblocca Cantieri”, che mirano a incentivare un percorso strutturale di riforme per far ripartire gli

²⁵ cit. Giovanni Tria

investimenti sia pubblici che privati. Oltre a far ripartire gli investimenti sarà necessario un alleggerimento del carico fiscale, il nuovo governo “giallo-rosso” in ottica della prossima Legge di Bilancio preannuncia una sterilizzazione delle clausole di salvaguardia per impedire l’aumento automatico delle aliquote Iva, la riduzione della pressione fiscale (alleggerendo il cuneo fiscale) a vantaggio dei lavoratori e un impegno concreto nella lotta all’evasione e all’elusione fiscale. Sarà interessante vedere l’evoluzione e i risvolti che avranno nel lungo tempo le misure di politica economica sin qui analizzate.

BIBLIOGRAFIA

-GIULIANO AMATO, Le istituzioni della democrazia. Un viaggio durato cinquant'anni, Bologna, Mulino, 2015, p.281

SITOGRAFIA

- Banca dati amministrazioni pubbliche*: www.bdap.tesoro.it
- Camera dei Deputati*: www.camera.it
- Dipartimento del Tesoro*: www.dt.tesoro.it
- Documentazione Economico Finanziaria*: www.def.finanze.it
- Economia, finanza e mercati*: www.money.it
- Gazzetta Ufficiale*: www.gazzettaufficiale.it
- Il Fatto quotidiano*: www.ilfattoquotidiano.it
- Il Foglio*: www.ilfoglio.it
- Il Panorama*: www.panorama.it
- Il Post*: www.ilpost.it
- Il Sole 24 ore*: www.ilSole24ore.it
- Istituto nazionale di statistica*: www.istat.it
- Lavori pubblici*: www.lavoripubblici.it
- Ministero dell'economia e delle finanze*: www.mef.gov.it
- Openpolis*: www.openpolis.it
- Project Management Institute*: www.pmi.it
- Ragioneria generale dello Stato*: www.rgs.gov.it
- Repubblica*: www.repubblica.it
- Ufficio italiano marchi e brevetti*: www.uibm.gov.it

RINGRAZIAMENTI

I miei ringraziamenti vanno prima di tutto al Prof. Roberto Esposti per aver accettato con disponibilità e professionalità il mio progetto di rapporto finale. Un ringraziamento speciale va poi a tutte le persone che mi hanno supportato in questo triennio, in particolare i miei genitori, i quali grazie al loro sostegno emotivo ed economico mi hanno aiutato a raggiungere questo traguardo.