

**Audizione del Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
in merito ai recenti interventi del
Governo in materia di saldi di finanza
pubblica**

**Uffici di Presidenza congiunti delle Commissioni
5^a del Senato della Repubblica (Bilancio)
e V della Camera dei deputati
(Bilancio, Tesoro e programmazione)**

16 luglio 2019



Indice

1. Le previsioni di finanza pubblica per il 2019 nei documenti del Governo	5
2. Il pacchetto di misure varato il 1° luglio 2019	8
2.1 <i>Le principali componenti del pacchetto</i>	9
3. Le prospettive di finanza pubblica per il 2020	12
4. Una valutazione delle erogazioni connesse con “Quota 100” e con il reddito di cittadinanza alla luce dei primi dati di monitoraggio	15
4.1 <i>“Quota 100”</i>	16
4.2 <i>Reddito di cittadinanza</i>	20
5. Un approfondimento sulle previsioni della spesa per interessi	21

1. Le previsioni di finanza pubblica per il 2019 nei documenti del Governo

Lo scorso gennaio il Governo ha presentato le stime di finanza pubblica per l'esercizio 2019 aggiornate sulla base della legge di bilancio approvata dal Parlamento e di un diverso quadro macroeconomico rispetto a quello indicato nella nota di aggiornamento del Documento di Economia e finanza 2018 (tab. 1).

In particolare, l'obiettivo di deficit nominale per il 2019 (prima colonna della tabella 1) era stato modificato dopo che la Commissione europea aveva rilevato la divergenza "particolarmente grave" dalle regole del Patto di stabilità e crescita (PSC) dell'obiettivo inizialmente previsto nel Documento programmatico di bilancio per il 2019 (2,4 per cento del PIL). Erano quindi state adottate misure per portarlo al 2 per cento del PIL.

Successivamente, diversi fattori hanno concorso alla revisione delle stime di finanza pubblica per il 2019 operata con il Documento di Economia e finanza (DEF) dello scorso aprile¹, che ha riportato la previsione di deficit al 2,4 per cento del PIL (seconda colonna della tabella 1). In particolare, la revisione delle previsioni di crescita dell'economia ha determinato un peggioramento in valore assoluto delle entrate attese, sia tributarie che contributive, le quali, al netto di altri fattori, sono state riviste complessivamente al ribasso di circa 5 miliardi (mentre la relativa incidenza rispetto al PIL risulta rivista in aumento di 0,3 punti percentuali). Le spese primarie, interessate da diverse modifiche di segno opposto con effetti compensativi, sono state nel complesso riviste al rialzo per poco meno di 2,5 miliardi mentre rispetto al PIL la revisione al rialzo è stata pari a 0,8 punti percentuali. Al contrario, la spesa per interessi è stata rivista al ribasso sia in termini assoluti (circa 2 miliardi) sia rispetto al PIL (0,1 punti percentuali).

Oltre al diverso quadro macroeconomico, i principali fattori che hanno contribuito alle revisioni di finanza pubblica del DEF 2019 riguardano:

- i risultati di consuntivo del 2018 e l'effetto dovuto al mutamento del perimetro della PA (per l'inclusione di RFI e altre società), che ha determinato un aumento sia delle entrate che delle spese, approssimativamente per pari entità (3,2 miliardi);
- una riduzione delle spese primarie attribuibile all'indisponibilità degli accantonamenti di 2 miliardi previsti dalla legge di bilancio per il 2019;
- l'effetto di provvedimenti legislativi approvati sino a marzo del 2019, comprese le modifiche intervenute in sede di conversione in legge del DL 119/2018 incluso nel pacchetto di misure di finanza pubblica presentato durante la sessione di bilancio.

Gli obiettivi presentati nel Programma di stabilità 2019 dell'Italia, che come noto coincide con il primo volume del DEF, congiuntamente ai risultati di finanza pubblica conseguiti per il 2018, hanno condotto in giugno la Commissione europea a ritenere giustificata, anche

¹ Per un'analisi di dettaglio dei fattori alla base della revisione del quadro di finanza pubblica operato dal DEF 2019 si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "[Rapporto sulla programmazione di bilancio per il 2019](#)", aprile.

sulla base delle proprie previsioni di primavera, la proposta di apertura di una procedura per disavanzo eccessivo (PDE) basata sul criterio del debito nei confronti dell'Italia.

Considerato il mancato rispetto da parte dell'Italia della regola numerica di riduzione del rapporto tra il debito e il PIL verso il 60 per cento nel 2018, la Commissione europea ha pubblicato il 5 giugno 2019 una Relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), per esaminare la conformità dell'Italia alla regola sul debito per l'anno 2018, alla luce del contesto economico e di altri fattori rilevanti. Tale relazione costituisce il primo atto dell'eventuale apertura della PDE.

Nella Relazione veniva sottolineato il mancato rispetto del parametro di riduzione del debito, non solo per il 2018 ma anche per gli anni di previsione. Inoltre, con riferimento al saldo strutturale, venivano rilevati scostamenti significativi dal percorso di avvicinamento verso l'obiettivo di medio termine (OMT), alla luce sia dei dati *ex post* per il 2018, sia del peggioramento delle previsioni per il 2019 (anche tenendo conto dei margini di flessibilità che potrebbero essere concessi *ex post*). Per il 2020 lo scostamento dal percorso di avvicinamento all'OMT era previsto in ulteriore aumento e, sulla base delle previsioni della Commissione che ipotizzano la disattivazione delle clausole di salvaguardia sull'IVA come annunciato dal Governo e Parlamento, veniva inoltre formulata una previsione di superamento anche del tetto del 3 per cento del deficit nominale in rapporto al PIL. Venivano inoltre rilevati limitati progressi nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per l'Italia formulate dalla Commissione nel 2018, nonché la revoca parziale di alcune riforme precedentemente adottate. Alla luce di tali valutazioni, la Relazione della Commissione indicava il mancato rispetto della regola sul debito, con conseguente giustificazione dell'apertura di una PDE.

Successivamente, il Governo ha approvato un decreto legge (DL 61/2019) che dispone che le minori spese per l'attuazione di "Quota 100" e reddito di cittadinanza costituiscano economie di spesa e, al tempo stesso, prevede l'accantonamento di dotazioni di bilancio pari a 1,5 miliardi, resi temporaneamente indisponibili per la gestione, in funzione di garanzia del conseguimento dei risparmi. È quindi intervenuta la presentazione del disegno di legge di Assestamento di bilancio, la cui relazione tecnica ha provveduto ad aggiornare nuovamente le stime di finanza pubblica (colonna 3 della tabella 1), dando evidenza di andamenti (tendenziali o dovuti ad azioni amministrative) che hanno prodotto un miglioramento dei saldi rispetto alle previsioni del DEF 2019 (si veda il paragrafo 2 per ulteriori dettagli). Tali miglioramenti si aggiungono a quelli conseguenti al DL 61/2019.

Il complesso di tali misure conduce a determinare un deficit nominale atteso per il 2019 pari all'1,9 per cento del PIL, sostanzialmente in linea con l'obiettivo di saldo concordato con la Commissione europea a dicembre. Il miglioramento di mezzo punto percentuale del rapporto tra il deficit e il PIL rispetto al DEF sarebbe il risultato di un aumento delle entrate sul PIL pari a 0,4 punti percentuali e di una riduzione delle spese primarie sul PIL di 0,1 punti percentuali.

Utilizzando le stime dell'output gap del DEF 2019 e considerando minori misure *una tantum* per 0,6 miliardi rispetto al DEF come indicato dalla Commissione, a una stima di disavanzo pari a 1,9 per cento del PIL nel 2019 corrisponderebbe un aggiustamento strutturale pari a 0,3 punti percentuali². Essendo l'aggiustamento richiesto dalle regole europee pari a 0,6 e considerando un

² Secondo la Commissione, la stima dell'aggiustamento strutturale è pari a 0,2 punti percentuali. La differenza è dovuta a una stima più elevata del disavanzo nominale da parte della Commissione, pari al 2 per cento del PIL, e a una diversa stima dell'*output gap*.

marginale di flessibilità di 0,18 punti percentuali (da verificare *ex-post*) legato alle spese per il ponte Morandi e per il contrasto al rischio idrogeologico, vi sarebbe il rischio di una deviazione in termini annuali pari a circa 0,1 punti percentuali, quindi non significativa. In termini biennali, la deviazione sarebbe pari a circa 0,25 punti percentuali, quindi al limite della significatività.

Alla luce di queste nuove previsioni per il 2019, la Commissione ha mutato il proprio orientamento, decidendo di non presentare in questa fase al Consiglio una raccomandazione di apertura di una PDE basata sul criterio del debito nei confronti dell'Italia.

Con riferimento al 2019, la Commissione europea ha pertanto concluso, con la Comunicazione al Consiglio della UE del 3 luglio 2019, che le misure adottate dal Governo italiano sono sufficienti a impedire, in questa fase, l'avvio di una procedura per mancata osservanza della regola del debito pubblico del 2018. Il rispetto della parte preventiva del PSC costituisce infatti fattore rilevante di cui la Commissione tiene conto nel valutare le conseguenze del mancato rispetto della regola del debito. Nella Comunicazione viene osservato che le misure proposte dal Governo comporteranno una correzione del saldo di bilancio per il 2019 pari a 7,6 miliardi di euro (0,42 punti percentuali di PIL) in termini nominali.

Tale effetto sul saldo nominale si riflette in misura più che proporzionale sul saldo strutturale, con una correzione pari a 8,2 miliardi di euro (0,45 punti percentuali di PIL). Tra le voci considerate è infatti inclusa una unica posta di carattere *una tantum*, corrispondente a minori entrate per circa 0,6 miliardi di euro per il minor gettito atteso della regolarizzazione degli adempimenti formali prevista dal DL 119/2018. Tale posta peggiora il saldo nominale senza incidere su quello strutturale, determinando una diversa entità della correzione sui due saldi. Le altre voci considerate invece, benché talune producano effetti solo di carattere temporaneo (è il caso, ad esempio, dei dividendi straordinari di partecipate pubbliche o dei versamenti a chiusura di vertenze fiscali di rilevante entità) non sono qualificabili come *una tantum* in base ai criteri definiti dalle regole europee³ ed incidono pertanto in modo paritario sui due saldi.

La Commissione europea ha quindi valutato che l'insieme degli interventi adottati dovrebbe assicurare il rispetto, almeno in linea di massima ("*broad compliance*"), del braccio preventivo del PSC per il 2019. Inoltre, la Commissione ha sottolineato che nella lettera del Governo del 2 luglio, per il 2020 l'Italia si è impegnata a raggiungere un aggiustamento strutturale in linea con quello richiesto dal PSC, assicurando la sostituzione completa delle clausole di salvaguardia sull'IVA con misure compensative, inclusa la revisione della spesa e delle spese fiscali. Si ricorda infine che le raccomandazioni approvate dal Consiglio della UE il 9 luglio chiedono all'Italia di assicurare una riduzione delle spese primarie al netto delle entrate discrezionali pari allo 0,1 per cento, che corrisponde a un aggiustamento strutturale pari a 0,6 punti percentuali, e quindi la conferma dell'impegno al miglioramento del saldo.

³ Per una sintesi di tali criteri si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "La legge di stabilità per il 2016 nel quadro programmatico dei conti pubblici", Focus tematico n. 1, Riquadro a pag. 17, oppure, più diffusamente, la Commissione europea (2015), "Report on Public Finances in EMU", dicembre.

2. Il pacchetto di misure varato il 1° luglio 2019

Come si è detto, il Governo il 1° luglio scorso ha varato un pacchetto di misure composto dal disegno di legge di assestamento e dal DL 61/2019 (attualmente in fase di conversione). Il dettaglio delle misure è illustrato dalla tabella 2. Rispetto al DEF di aprile, il primo provvedimento – assumendo lo stesso quadro macroeconomico di riferimento – fa emergere un miglioramento dell'indebitamento netto nel 2019 pari a 6,1 miliardi, determinato per 6,2 miliardi da maggiori entrate nette e per 0,1 miliardi da maggiori spese nette. Va precisato che tali importi includono un impatto migliorativo sul deficit di 0,5 miliardi, da imputare agli andamenti registrati fuori dal perimetro del bilancio dello Stato.

Le misure contenute nel DL 61/2019, invece, si concentrano sul lato della spesa (1,5 miliardi, in termini di indebitamento netto), disponendo che le minori spese che si realizzeranno a fine esercizio rispetto alle risorse stanziata dalla legge di bilancio 2019 per Reddito di cittadinanza e “Quota 100” costituiscano economie di spesa. A garanzia dei risparmi che, in base alle risultanze del monitoraggio, il Governo prevede di realizzare a fine anno, vengono comunque previsti accantonamenti su una lista di unità di voto del bilancio dello Stato (Allegato 1 del decreto legge). Gli accantonamenti, dunque, diventeranno effettive riduzioni degli aggregati di spesa individuati dal DL 61/2019 solo nella misura in cui non dovessero realizzarsi uscite minori del previsto sulle due principali misure di spesa contenute nell'ultima manovra.

Stime preliminari condotte dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), sulla base dei dati di monitoraggio pubblicati dall'INPS, indicano che – considerando i margini di incertezza circa le scelte dei soggetti interessati – gli 1,5 miliardi di risparmi ipotizzati dal Governo rappresentano una quantificazione realistica delle minori spese per il 2019 su Reddito di cittadinanza e “Quota 100” rispetto alle previsioni contenute nel DL 4/2019. In particolare, per quanto riguarda “Quota 100” i risparmi si attesterebbero intorno al miliardo, mentre le minori spese per il Reddito di cittadinanza ammonterebbero a circa 1,2 miliardi; quest'ultimo valore, tuttavia, potrebbe essere parzialmente compensato (per circa 0,4 miliardi) da eventuali maggiori erogazioni effettuate per il reddito di inclusione rispetto a quanto stimato nella Relazione tecnica del DL 4/2019. Per ulteriori approfondimenti sulle ipotesi sottostanti tali valutazioni, si rimanda al paragrafo 4.

Qui è opportuno fare presente che – degli 1,5 miliardi accantonati – 1,3 appartengono all'unità di voto “Fondi di riserva e speciali” del bilancio del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF). La legge di bilancio 2019 ha stanziato 5,4 miliardi su tale unità di voto, disponendo contestualmente accantonamenti sulla stessa per 450 milioni (nell'ambito dei 2 miliardi di accantonamenti complessivi che l'assestamento ha definitivamente trasformato in riduzioni). Delle risorse iniziali, 3,5 miliardi afferiscono ai fondi speciali per la riassegnazione dei residui passivi perenti (1,5 miliardi su quello di parte corrente, 2 miliardi su quello di parte capitale); le restanti risorse sono appostate principalmente sul fondo per le spese obbligatorie (0,9 miliardi) e sul fondo per le spese impreviste (circa 0,4 miliardi). L'assestamento, rendendo effettivo il taglio di 450 milioni prospettato dalla

legge di bilancio, ha ridotto di 150 milioni le risorse destinate alla reiscrizione in bilancio di residui perenti di conto capitale, di 50 quelle di parte corrente e di 130 e 120 milioni, rispettivamente, il fondo di riserva per le spese obbligatorie e quello per le spese impreviste. L'utilizzo registrato a rendiconto negli ultimi anni dai questi due fondi non sembrerebbe consentire riduzioni ulteriori per importi significativi (soprattutto in ragione della natura cautelativa di tali stanziamenti), mentre la sua capienza e la necessità di far emergere minori spese nel conto della PA lasciano pensare che potrebbe essere il fondo per la riassegnazione dei residui perenti di parte capitale a sopportare la maggior parte dell'eventuale taglio di risorse. Ovviamente, tale circostanza avrebbe ripercussioni sulla capacità di smaltimento dello *stock* di residui perenti, con potenziali pregiudizi nei confronti dei soggetti creditori e con il rischio di dover stanziare più risorse del previsto su questo stesso fondo negli anni a seguire.

Nel complesso, quindi, il pacchetto dovrebbe determinare per il 2019 un miglioramento dell'indebitamento netto della PA pari a 7,6 miliardi, con una riduzione del livello di deficit dal 2,4 per cento del PIL previsto dal DEF di aprile all'1,9 per cento (tab. 1).

Va sottolineato che le stime pubblicate dalla Commissione europea a maggio scorso prevedevano per il 2019 un livello di deficit superiore di un decimale (2,5 per cento): pertanto, a parità di effetti del pacchetto, il deficit scenderebbe al 2 per cento del PIL secondo la Commissione.

2.1 Le principali componenti del pacchetto

I due provvedimenti determinano maggiori entrate nette per 6,2 miliardi e minori spese nette per 1,4 (tab. 2). Circa il 55 per cento delle maggiori entrate riguardano la componente fiscale (2,9 miliardi di maggiori entrate tributarie e 0,6 miliardi di entrate contributive), mentre il restante 45 per cento è da imputare in larga parte a due voci di entrate extra-tributarie:

- gli utili della gestione 2018 della Banca d'Italia, la cui ripartizione è stata deliberata con l'approvazione del bilancio a maggio 2019, per un importo di circa 5,7 miliardi a favore del MEF. Relativamente a questa voce, la legge di bilancio prevedeva prudenzialmente entrate per 1,4 miliardi; con il DEF la previsione di entrata era stata portata a 4 miliardi. L'assestamento, oltre ad allineare la previsione di entrata a quella del DEF, ha preso atto degli ulteriori introiti per 1,7 miliardi. Il valore complessivo degli utili è relativamente elevato in prospettiva storica, ma si inserisce in un *trend* crescente registrato negli ultimi anni legato all'espansione del bilancio della Banca centrale determinata dal programma di acquisto dei titoli pubblici da parte dell'Eurosistema (*Quantitative easing*). È ragionevole, dunque, ipotizzare che il livello degli utili rimanga elevato anche nei prossimi esercizi;

- i dividendi distribuiti da società partecipate, e in particolare da Cassa depositi e prestiti (CdP), che il DEF rivisto in aumento per circa mezzo miliardo e che in assestamento sono stati ulteriormente incrementati per 1,4 miliardi, portando la previsione assestata a 3,2 miliardi (un valore superiore rispetto ai risultati registrati a consuntivo nello scorso triennio: 2,4 miliardi nel 2018, 2,2 nel 2017 e 1,7 nel 2016). Vale la pena ricordare che il 23 maggio scorso, in occasione dell'approvazione del bilancio 2018, l'assemblea degli azionisti di CdP (partecipata dal MEF per oltre l'80 per cento) aveva deliberato la distribuzione di utili per circa 1,6 miliardi, su un utile netto complessivo pari a circa 2,5. Successivamente, in data 28 giugno, un'assemblea straordinaria convocata su richiesta dell'azionista di maggioranza ha deliberato la distribuzione di ulteriori 960 milioni a valere sull'utile residuo. È difficile ipotizzare che nei prossimi esercizi si consolidi la pratica di una ripartizione pressoché integrale dell'utile netto.

Sempre tra le entrate extra-tributarie, l'assestamento registra la riduzione di 650 milioni relativamente dagli introiti derivanti dalla regolarizzazione delle inosservanze di obblighi o adempimenti di natura formale ai fini tributari, introdotta con il DL 119/2018. La norma prevedeva il versamento di 200 euro per ciascun periodo d'imposta per cui fossero state rilevate irregolarità formali, fino all'ottobre 2018. Il versamento di tali somme era da eseguire in due rate di pari importo, entro il 31 maggio 2019 e il 2 marzo 2020. L'assestamento ha potuto quindi verificare, con il versamento della prima rata, una sostanziale inefficacia della norma rispetto ai 680 milioni di maggiori entrate nette quantificati dalla relazione tecnica del decreto (ovvero, 810 milioni di maggior gettito dalla procedura di regolarizzazione e 130 milioni di minori entrate dai versamenti ordinari). Data l'entità dei mancati incassi sul 2019, è plausibile che anche le entrate previste per il 2020 (410 milioni netti) risultino largamente inferiori alle attese.

Sul fronte delle entrate fiscali, la variazione in aumento più rilevante deriva dagli effetti di una procedura di accertamento con adesione (frutto di un accordo con il gruppo Kering), che ha portato maggiori entrate per circa 1 miliardo. Prudenzialmente, sarebbe opportuno considerare non ripetibili negli anni successivi entrate straordinarie di tale portata.

In sede di assestamento è stata rivista al rialzo anche la previsione di incasso per il 2019 delle aste di quote europee di emissione di CO₂. Tali aste, previste dal 2014 per tutti i paesi europei, hanno prodotto in Italia un gettito annuo attorno ai 500 milioni, con un *trend* moderatamente crescente fino al 2018, quando esse hanno dato luogo a un notevole incremento di entrate (passate da circa 0,5 miliardi nel 2017 a circa 1,5 miliardi nel 2018), riconducibile a un cospicuo aumento dei prezzi di aggiudicazione. Le previsioni di bilancio per il 2019 avevano presumibilmente ipotizzato una flessione del gettito rispetto al picco riscontrato nel 2018, anche tenendo conto di una riduzione dei volumi complessivi di quote dei quali era ammesso il collocamento nel 2019, secondo la normativa europea. L'andamento delle aste in corso d'anno ha verosimilmente mostrato un andamento delle

entrate del GSE maggiore di quanto inizialmente previsto, che è stato recepito in sede di assestamento con una revisione al rialzo di 650 milioni.

Si ricorda che la normativa vigente⁴ prevede che le entrate in questione siano destinate per il 50 per cento a finanziare interventi volti a limitare gli effetti negativi dell'inquinamento sul clima e sull'ambiente; tuttavia, l'assestamento non considera questo incremento di spesa nel 2019, che dovrebbe manifestarsi in bilancio negli esercizi successivi.

Per quanto riguarda le altre entrate tributarie e contributive (IRPEF, IVA, giochi e contributi sociali), il monitoraggio in corso d'anno ha evidenziato maggiori introiti complessivi, rispetto al DEF, per oltre 1,5 miliardi nel 2019. In generale, questa tendenza della componente fiscale sembrerebbe avere carattere strutturale. Nel 2019, l'IRPEF e i contributi sociali sono spinti da una dinamica relativamente sostenuta della massa retributiva, giustificata dall'andamento di diversi indicatori congiunturali.

Lo scenario macroeconomico aggiornato dell'UPB comporta – rispetto alla previsione formulata in occasione della validazione dei quadri macroeconomici programmatici del DEF 2019 – una revisione al ribasso della crescita per l'anno in corso di circa un decimo di punto percentuale, portandola allo 0,1 per cento. In questo quadro, si registra tuttavia un miglioramento del mercato del lavoro: dall'inizio dell'anno la domanda di lavoro sembra essere aumentata, nonostante la stagnazione dell'attività produttiva. Rispetto al quadro di primavera sono state incorporate revisioni al rialzo nelle previsioni sull'occupazione e al ribasso per quelle sulla disoccupazione; le revisioni riguardano in particolare le stime per quest'anno, quando le informazioni preliminari sono risultate più favorevoli delle stime UPB di aprile. Inoltre, nei mesi iniziali del 2019 la dinamica salariale, misurata sulla base delle retribuzioni di fatto, ha evidenziato un sensibile aumento. La crescita su base annua (2,3 per cento nel primo trimestre da 1,5 nel quarto del 2018) ha interamente riflesso l'incremento nel settore privato.

Per quanto riguarda l'IVA, invece, le ultime previsioni macroeconomiche sembrano indicare una contrazione dei consumi delle famiglie, il che induce a ritenere che l'incremento del gettito rilevato in assestamento possa essere legato ad effetti migliori delle attese di alcune misure recentemente entrate in vigore (ad esempio, l'estensione dell'uso della fattura elettronica al settore privato). A titolo indicativo, il monitoraggio del gettito IVA mostra – escludendo il dato anomalo di gennaio – tra febbraio e giugno un incremento cumulato rispetto all'anno precedente di circa il 3 per cento, ben superiore rispetto alle stime pubblicate nella sezione seconda del DEF. È tuttavia da sottolineare che l'andamento delle entrate relative all'autotassazione non è ancora noto, non essendo attualmente disponibili informazioni sufficienti.

Nel quadro aggiornato dell'UPB le previsioni sui consumi privati sono state lievemente riviste al ribasso, riflettendo sia le informazioni congiunturali sugli acquisti sia il peggioramento del clima di fiducia e dell'incertezza delle famiglie.

Come già accennato, sul lato della spesa l'effetto netto dei due provvedimenti è di circa 1,4 miliardi di risparmi, con 1,5 miliardi di minori spese nel DL 61/2019 e maggiori spese

⁴ D.Lgs. 13 marzo 2013, n. 30, artt. 6 e 19.

per poco più di 100 milioni nelle proposte d'assestamento. L'impatto delle variazioni registrate dal provvedimento di assestamento sul lato della spesa è quindi peggiorativo, con riduzioni di stanziamenti per circa 1,5 miliardi (in termini di indebitamento netto) più che compensati da aumenti su altre voci.

In particolare, si riducono di circa 1 miliardo le altre uscite in conto capitale, in ragione di informazioni più aggiornate sull'utilizzo dei crediti d'imposta relativi alle attività per imposte anticipate iscritte in bilancio (*deferred tax assets*, DTA). L'evoluzione di questa voce di spesa è legata alla situazione dei bilanci bancari e non è facilmente prevedibile. Tuttavia, la dinamica decrescente indicata nel DEF, basata su una ipotesi di progressivo ridimensionamento del fenomeno, potrebbe risultare traslata verso il basso alla luce del monitoraggio sul 2019.

Di portata limitata è l'effetto nel 2019 della revisione della spesa per interessi (-20 milioni), destinata a crescere nell'anno successivo. Stime più aggiornate rispetto alla data di presentazione del pacchetto del 1° luglio indicano risparmi più consistenti sia sul 2019 che sul 2020 (si veda il paragrafo 5).

Quanto alle maggiori spese, pari a circa 1,6 miliardi, la misura di maggior rilievo è il rifinanziamento del Fondo sviluppo e coesione per 500 milioni (che era stato defanziato per importi consistenti con la legge di bilancio 2019). Ulteriori 460 milioni riguardano rimodulazioni degli accantonamenti (per complessivi 2 miliardi) disposti dalla legge di bilancio per il 2019 e confermati dal DEF di aprile. Per 300 milioni, tali rimodulazioni sono risorse a favore del trasporto pubblico locale, mentre i restanti 160 milioni vanno a beneficio delle voci elencate in tabella 2.

Vale la pena evidenziare che l'assestamento rifinanzia capitoli che sono stati recentemente utilizzati a fini di copertura nel DL 34/2019 ("Decreto Crescita"): si tratta di 100 milioni per spese relative al cosiddetto "Bonus diciottenni" e di 50 milioni per spese di funzionamento dell'Agenzia delle entrate. Si può ipotizzare che buona parte delle maggiori spese sia confermata negli anni successivi.

3. Le prospettive di finanza pubblica per il 2020

Le prospettive di finanza pubblica per il prossimo anno dipendono essenzialmente da tre fattori. In primo luogo, per le tendenze del 2020 conteranno gli effetti di trascinamento del pacchetto appena approvato. Inoltre, è necessario valutare il quadro macroeconomico e dei tassi di interesse aggiornato in base alle informazioni attualmente disponibili. Infine, si deve tener conto delle intenzioni programmatiche contenute nel DEF e dei recenti impegni presi con la UE.

Le previsioni sul deficit del 2020 se, da un lato, devono scontare i più favorevoli andamenti delle entrate osservati finora per il 2019, le spese inferiori alle attese per quanto riguarda

i pensionamenti anticipati –non valutate ufficialmente – e la recente riduzione dei tassi di interesse (si veda per approfondimento il paragrafo 5), dall’altro, devono incorporare gli effetti del peggioramento dello scenario economico che emergono anche dai più recenti dati congiunturali.

Rispetto alle previsioni fornite in occasione della validazione dei quadri macroeconomici programmatici del DEF 2019, il quadro aggiornato UPB rivede al ribasso di due decimi di punto la crescita attesa per il 2020, portandola allo 0,4 per cento. Influisce su tale andamento principalmente la dinamica della domanda finale interna, con i consumi privati che risentono dell’attivazione delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette. D’altro canto, la variazione del deflatore del PIL, su cui influisce positivamente l’attivazione delle clausole sull’IVA, passa dal 2 all’1,8 per cento.

Con riferimento in particolare allo scenario programmatico, secondo quanto indicato nella lettera dell’Italia inviata alla Commissione europea il 2 luglio scorso, il Governo reitera l’impegno a raggiungere un miglioramento strutturale in linea con i requisiti del Patto di stabilità e crescita. Tuttavia, attualmente non sono disponibili né informazioni sul nuovo indebitamento netto tendenziale né – ovviamente – sull’obiettivo programmatico del prossimo anno.

Prime valutazioni di larga massima portano a ritenere che gli effetti positivi di trascinamento delle variazioni di bilancio per l’anno in corso compenserebbero l’impatto negativo dovuto al peggioramento macroeconomico, consentendo di mantenere un profilo discendente del deficit a legislazione vigente anche nel 2020. Sulla base di valutazioni preliminari dell’UPB, il deficit si attesterebbe al 2 per cento nel 2019 e calerebbe all’1,8 per cento nel 2020 (valore che include, ovviamente, l’attivazione delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette, previste a legislazione vigente).

L’ipotesi sottostante tale stima è che circa i tre quarti degli effetti finanziari delle misure incluse nel pacchetto del 1° luglio si trascini al 2020. Guardando con qualche dettaglio alle voci di tabella 2, sul versante delle entrate fiscali non sono da considerare le maggiori entrate derivanti dal regolamento di passività fiscali passate (accertamento con adesione gruppo Kering), mentre, tra le entrate extra-tributarie, una valutazione prudenziale porta a non confermare nel 2020 i maggiori introiti da dividendi delle partecipate statali. Dal lato della spesa, le variazioni nette riconducibili al DDL assestamento rimarrebbero pressoché invariate, subendo però una ricomposizione: i maggiori risparmi sulla spesa per interessi andrebbero a compensare i minori risparmi nelle spese in conto capitale per DTA, che verrebbero cautelativamente dimezzati rispetto al 2019.

Passando alla spesa per prestazioni sociali, l’UPB ritiene ragionevole, a questo stadio e alla luce di un quadro informativo ancora insufficiente, quantificare in 2 miliardi i risparmi sul 2020. In particolare, sarebbe la sola spesa legata a “Quota 100” a risultare minore del previsto, mentre le uscite riconducibili all’implementazione del Reddito di cittadinanza risulterebbero in linea con le previsioni del DL 4/2019 (si veda il paragrafo 4 per ulteriori dettagli).

Nell'aggiornamento del quadro UPB, gli effetti dovuti all'indebolimento della dinamica del PIL rispetto alle previsioni di aprile risulterebbero non particolarmente significativi, in ragione di una dinamica della massa retributiva in controtendenza rispetto a questo peggioramento.

Qualora la spesa per interessi dovesse rispecchiare gli andamenti più recenti dei tassi d'interesse (si veda il paragrafo 5), l'indebitamento netto a legislazione vigente scenderebbe ulteriormente, all'1,7 per cento del PIL.

La previsione della spesa per interessi dipenderà dalla curva dei rendimenti dei titoli di Stato nel momento della presentazione della legge di bilancio per il 2020. Se i livelli attuali dei tassi venissero confermati in autunno, la relativa riduzione della spesa per interessi rispetto a quanto precedentemente stimato contribuirebbe al raggiungimento degli obiettivi.

In prima approssimazione questa dinamica dovrebbe essere compatibile con un miglioramento strutturale nel 2020 rispetto al 2019.

Quanto al quadro programmatico, sulla base delle indicazioni contenute nel DEF, dovevano essere individuati mezzi finanziari volti: i) alla disattivazione delle clausole di salvaguardia (per 23,1 miliardi), ii) al finanziamento delle politiche invariate (per 2,7 miliardi) relative al personale pubblico (circa 0,8 miliardi al netto degli oneri riflessi) e altre spese sia correnti (1,2 miliardi di cui 0,5 miliardi di consumi intermedi) che in conto capitale (0,7 miliardi), iii) al finanziamento di nuovi investimenti (per 1,8 miliardi), per un totale di 27,6 miliardi.

Per quanto riguarda le politiche lo stesso DEF⁵ precisava che "l'indicazione delle risorse "aggiuntive" a politiche invariate ha carattere puramente indicativo e prescinde da qualsiasi considerazione di politica economica" e che "l'individuazione degli interventi che il Governo riterrà opportuno attuare, sia nella dimensione che nei settori economico-sociali ritenuti meritevoli di attenzione dovrà, infatti, essere oggetto di una specifica valutazione anche ai fini della verifica rispetto agli obiettivi programmatici di finanza pubblica".

Con riferimento ai maggiori investimenti, è da evidenziare che nello scenario tendenziale a legislazione vigente del DEF, dopo un incremento del 5,2 per cento atteso per il 2019 è prevista una crescita di un ulteriore 10,3 per cento nel 2020, pari a un incremento in valore assoluto di 4 miliardi rispetto all'anno in corso. Peraltro, una parte delle maggiori spese in conto capitale previste nel pacchetto del 1° luglio (ad esempio quelle relative al Fondo sviluppo e coesione) potrebbe essere "trascinata" al 2020. In un contesto simile, è difficile ipotizzare che l'ulteriore incremento della spesa in conto capitale programmato dal DEF per il prossimo anno (1,8 miliardi) abbia priorità rispetto agli altri impieghi, anche considerando le difficoltà di attivare importi di spesa per investimenti rilevanti in tempi brevi.

In relazione alle coperture finanziarie da individuare si evidenzia che, sempre nella lettera recentemente inviata alla Commissione, viene sottolineato che il Parlamento ha chiesto – in occasione dell'approvazione del DEF – l'abrogazione del rialzo dell'IVA nel 2020 e l'eliminazione di aumenti della pressione fiscale attraverso misure fiscali alternative, inclusa una nuova *spending review* e una revisione delle *tax expenditures*. Nel DEF era

⁵ Si veda Sezione II del DEF, pag. 29.

indicata una revisione della spesa di 2 miliardi per il 2020, il cui importo tuttavia dovrà presumibilmente essere ampliato.

Si ricorda, infine, che le ulteriori iniziative annunciate nel DEF, come l'intenzione di continuare il processo di riforma delle imposte sui redditi ("*flat tax*") e di generale semplificazione del sistema fiscale, richiederebbero l'individuazione di ulteriori misure compensative.

Il complesso dei notevoli interventi da attuare sarà definito nella prossima sessione di bilancio, in relazione agli aggiustamenti richiesti dalla Commissione (e, quindi, alla significatività o meno delle deviazioni da tali richieste) ed eventualmente a ulteriori istanze di flessibilità per il 2020 da parte del Governo in aggiunta a quelle per il 2019 (pari allo 0,18 per cento del PIL da confermare *ex post*) per eventi eccezionali, in seguito al piano straordinario di interventi tesi a contrastare il dissesto idrogeologico e a misure eccezionali volte alla messa in sicurezza delle infrastrutture della rete stradale quali viadotti, ponti, gallerie. Il Governo infatti nell'Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica del dicembre 2018, tenuto conto dell'orizzonte pluriennale del piano straordinario di interventi, anticipava l'intenzione di richiedere nei prossimi anni la flessibilità di bilancio anche per le spese successive al 2019. Per il 2020 si tratterebbe di una flessibilità pari a 3,7 miliardi.

Sulla base delle nuove stime per il 2019 e delle prospettive per il 2020 sopra ricordate, è possibile condurre alcuni esercizi preliminari di simulazione per l'andamento del debito in rapporto al PIL (figura 1). Ipotizzando che gli aggiustamenti *stock-flussi* rimangano uguali a quelli del DEF, il rapporto tra il debito e il PIL si stabilizzerebbe nel 2019 e comincerebbe a ridursi l'anno successivo. Tale scenario sarebbe migliore rispetto a quello stimato ad aprile.

Questa proiezione dipende tuttavia da alcune ipotesi contenute nel DEF e che dovranno essere confermate entro la fine dell'anno. Infatti, ipotizzando che le privatizzazioni previste nel 2019-2020 non si realizzino, il rapporto salirebbe nel 2019 e si ridurrebbe solo nel 2020. Infine, assumendo il mancato aumento delle imposte indirette (senza coperture alternative), il rapporto aumenterebbe nell'intero biennio 2019-2020.

4. Una valutazione delle erogazioni connesse con "Quota 100" e con il reddito di cittadinanza alla luce dei primi dati di monitoraggio

In questo paragrafo si cerca di fornire valutazioni preliminari sugli effetti finanziari nel 2019 e nel 2020 associati ai pensionamenti con "Quota 100" e all'erogazione del reddito di cittadinanza. Esse sono tuttavia rese complesse dalla scarsità di informazioni disponibili, attualmente rappresentate esclusivamente da quanto pubblicato nel sito web dell'INPS, e pertanto vanno interpretate con cautela.

Con riferimento a “Quota 100” sono disponibili solo informazioni sulle domande per ampi aggregati (genere, tre fasce di età e gestioni pensionistiche) senza dettagli sull’anzianità contributiva e sugli importi degli assegni pensionistici. Per il reddito di cittadinanza è fornito uno scarso dettaglio sia sulla progressione temporale delle domande (i dati sono stati diffusi solo fino al mese di maggio e per quest’ultimo mese non è noto il numero di domande accolte), sia sulla composizione e distribuzione territoriale dei nuclei beneficiari.

Per stime più accurate sarebbe necessaria la diffusione di informazioni più disaggregate e tempestive, cosa possibile dal punto di vista tecnico.

4.1 “Quota 100”

Ai fini della valutazione delle eventuali minori spese per pensionamenti con “Quota 100”, si prendono in esame i risultati del monitoraggio pubblicati dall’INPS, il più recente dei quali risale al 20 giugno 2019 (tab. 3). A tale data risultano arrivate all’INPS 150.099 domande: 41,4 per cento da parte di dipendenti privati (FPLD e Fondi speciali), 32,4 per cento da dipendenti pubblici (ex INPDAP), 19,4 per cento da parte di lavoratori autonomi, 6,8 per cento da lavoratori che si avvalgono del cumulo di periodi contributivi presso Gestioni pensionistiche diverse. Il 36,1 per cento ha età non superiore a 63 anni, il 44,4 per cento superiore a 63 e inferiore o uguale a 65 anni, il 19,5 per cento superiore a 65 anni. Sono per la maggior parte uomini (quasi il 74 per cento). La presenza della finestra fissa di aprile per i dipendenti privati e i lavoratori autonomi che già posseggono i requisiti a fine 2018 (lo *stock* iniziale), congiuntamente al termine di fine febbraio per l’adesione da parte degli occupati nel comparto della scuola, ha fatto sì che già a marzo si fosse registrato un numero significativo di domande (93.553).

Per verificare l’esistenza di eventuali minori erogazioni rispetto alle attese ufficiali è necessario fare ipotesi sulle ulteriori domande di pensionamento con “Quota 100” che perverranno entro la fine del 2019. Una possibile ipotesi è quella di applicare agli *stock* del 20 giugno rilevati dall’INPS gli incrementi assoluti delle domande realizzati tra l’ultimo e il penultimo monitoraggio, opportunamente mensilizzati e distinti per gestione pensionistica (così come compaiono nei dati dell’INPS)⁶ (tab. 3). Si tratterebbe essenzialmente di un’approssimazione di coloro che raggiungono progressivamente i requisiti anagrafici e contributivi di “Quota 100” e, in misura più marginale, di coloro che pur avendo già raggiunto i requisiti non hanno immediatamente fatto domanda di pensionamento. Questa proiezione tiene altresì conto di due aspetti. In primo luogo, a giugno sono già pervenute tutte le domande da parte dei lavoratori pubblici per

⁶ Si fa riferimento agli ultimi incrementi come valori rappresentativi della dinamica delle adesioni a regime, dopo i primi mesi caratterizzati dallo smaltimento dello *stock*.

decorrenze della pensione entro il 2019⁷, se si considera che per questi è previsto un preavviso di almeno sei mesi e per il comparto della scuola vi è il più stringente termine massimo di presentazione della domanda entro la fine di febbraio⁸. In secondo luogo, l'ultimo incremento mensile viene applicato per un numero di mesi pari a 5,3, corrispondenti alla parte rimanente del mese di giugno (1/3 di mese) e agli ulteriori mesi sino a tutto novembre (le domande di dicembre genererebbero pensioni con decorrenza nel 2020). Utilizzando tali ipotesi il numero complessivo delle domande per pensionamenti con "Quota 100" nel 2019 si attesterebbero sulle 206.000 unità (tab. 3)⁹, il 23,6 per cento in meno di quelle indicate nella relazione tecnica del DL 4/2019 (269.000 domande).

Sulla base di queste proiezioni e applicando un coefficiente medio di rigetto delle domande pari al 15 per cento¹⁰, a fine anno le domande di "Quota 100" con decorrenza della pensione entro il 2019 sarebbero poco meno di 175.000 contro le 269.000 riportate nella relazione tecnica (-35 per cento circa). Si ripartirebbero nel seguente modo: circa 96.000 lavoratori del settore privato (includendo anche i lavoratori che si avvalgono della possibilità di cumulare anzianità contributiva prestata in gestioni pensionistiche diverse), oltre 36.000 lavoratori autonomi (compresi gli iscritti alla gestione separata dell'INPS) e oltre 42.000 da lavoratori pubblici. Rispetto alle platee riportate nella relazione tecnica, si registrerebbero rilevanti differenze negative per i lavoratori autonomi (-55 per cento circa, probabilmente disincentivati dal divieto di cumulo e dagli importi già bassi degli assegni) e per i pubblici (-54 per cento circa, probabilmente per la minore disutilità marginale netta delle mansioni, la maggiore stabilità del posto di lavoro e le retribuzioni mediamente più elevate).

Per quantificare la spesa si può fare riferimento agli importi medi lordi annui degli assegni che nel 2019 spetterebbero ai pensionati con "Quota 100", così come riportati nella relazione tecnica suddivisi per Gestioni: 28.300 euro per i dipendenti privati, 18.400 per i lavoratori autonomi, 30.200 per i dipendenti pubblici. Inoltre, sulla base di informazioni ricevute dall'INPS, si ipotizza che mediamente nel 2019 chi si pensiona con "Quota 100" percepisca 7 mensilità (ossia 7/12 dell'importo annuo lordo comprensivo di tredicesima) se dipendente del settore privato o lavoratore autonomo e 4 mensilità se lavoratore pubblico¹¹. Nella misura in cui l'addensarsi delle decorrenze nel mese di aprile (per

⁷ L'ultimo monitoraggio non copre in realtà tutto il mese di giugno (si ferma al giorno 20) e, per questo motivo, nelle estrapolazioni sino alla fine dell'anno si tiene conto che possano ancora pervenire domande dai lavoratori pari a un 1/3 dell'ultimo incremento mensile.

⁸ Il termine di fine febbraio vale per adesso soltanto con riferimento al 2019.

⁹ Per il calcolo degli incrementi mensili al netto del comparto dei lavoratori pubblici (penultima colonna), si ipotizza che, all'interno di ciascuna delle tre fasce di età utilizzate dall'INPS e all'interno dei sottogruppi degli uomini e delle donne, l'incidenza del pubblico impegno sia la stessa che sul complesso delle domande di "Quota 100" riportate nell'ultimo monitoraggio.

¹⁰ Informazione ottenuta dall'INPS.

¹¹ Il numero medio di mensilità è influenzato dalla presenza degli *stock* dei lavoratori che già posseggono i requisiti di "Quota 100" alla fine del 2018, oltre che dai tre vincoli: decorrenza non prima di aprile per i dipendenti privati e i lavoratori autonomi, decorrenza non prima di agosto per i dipendenti non appartenenti al comparto della scuola, e decorrenza fissa a settembre per gli appartenenti al comparto della scuola.

dipendenti privati e autonomi) e nel mese di agosto (per i pubblici) facesse *ex post* emergere durate medie superiori, la spesa del 2019 risulterebbe sottostimata e, di conseguenza, sovrastimata la minore spesa rispetto al dato della relazione tecnica.

Utilizzando le ipotesi appena elencate, la spesa lorda di “Quota 100” nel 2019 ammonterebbe a poco più di 2,4 miliardi, oltre un miliardo di euro in meno rispetto a quanto stimato nella relazione tecnica (3,5 miliardi). Tale importo non cambierebbe significativamente se le domande di “Quota 100” di lavoratori che si avvalgono del cumulo fossero attribuite, invece che alle Gestioni dei lavoratori dipendenti del settore privato (FPLD), come è stato fatto, a quelle dei lavoratori autonomi o a quella dei lavoratori pubblici, oppure fossero ripartite *pro quota*. Tuttavia, le minori erogazioni potrebbero ridursi a circa 900 milioni se il tasso di rifiuto delle domande sull’intero anno passasse dal 15 per cento sinora registrato dall’INPS al 10 per cento oppure, al contrario, potrebbero essere più elevate nella misura in cui una percentuale delle domande di “Quota 100” sinora pervenute si riferisse a pensioni con decorrenza successiva al 2019. In base a informazioni ricevute dall’INPS è emerso che tale percentuale al momento è stimabile nell’ordine del 4 per cento.

Sempre sulla base dei dati del monitoraggio dell’INPS è possibile stimare, sebbene con un elevato margine di incertezza, la possibile spesa di “Quota 100” per il 2020. Tale quantificazione richiede tuttavia la stima della numerosità di pensionati “Quota 100” distinta in tre diverse categorie.

- 1) La prima categoria di cui è necessario calcolare la numerosità è costituita da coloro che già nel 2019 sono andati in pensione con “Quota 100” (ripartiti tra lavoratori privati, autonomi e pubblici) e che nel 2020, se sopravvissuti¹², percepiranno la pensione per l’intera annualità.
- 2) La seconda categoria è costituita da coloro che nel 2020 maturano per la prima volta i requisiti per accedere alla “Quota 100”. Il loro numero viene in questa analisi approssimato dal flusso di nuovi pensionati nel 2020 al netto di coloro che pur avendo i requisiti nel 2019 decidono di rimandare il pensionamento, così come ipotizzati nella relazione tecnica. Si ipotizza inoltre che anche per costoro vi sia un tasso di rifiuto delle domande del 15 per cento, così come rilevato nel monitoraggio dell’INPS. Infine si assume che tali soggetti ricevano in media 6,5 mensilità per l’ipotesi che le coorti marginali abbiano una distribuzione omogenea per mese di decorrenza della pensione.
- 3) La terza categoria comprende infine coloro che pur avendo i requisiti nel 2019 decidono di rimandare il pensionamento al 2020 oppure coloro ai quali è stata rifiutata la domanda nel 2019 e l’hanno ripresentata nel 2020. Per stimare la loro numerosità si utilizza la distinzione per gruppi di età (≤ 63 anni, > 63 anni e \leq

¹² Si ipotizza un tasso di mortalità del 7 per mille per le età coinvolte dalla “Quota 100” (<http://demo.istat.it/tvm2016/index.php?lingua=ita>).

65, >65 anni) evidenziata dal monitoraggio dell'INPS, applicando a ciascuno di essi la probabilità di pensionamento registrata fino a giugno 2019 ed estrapolata all'intero anno¹³ della fascia di età successiva (ad esempio, per i soggetti appartenenti alla fascia di età ≤ 63 anni si applica la probabilità di pensionarsi con "Quota 100" della fascia di età >63 e ≤ 65 anni)¹⁴. Si ipotizza, inoltre, all'interno delle diverse fasce d'età una distribuzione costante tra Gestioni di appartenenza. Anche in questo caso si ipotizza un tasso di rifiuto delle domande di pensionamento del 15 per cento e che i pensionandi nel 2020 ricevano 6,5 mensilità¹⁵ (ossia che le decorrenze delle loro pensioni si distribuiscano in maniera uniforme sui mesi dell'anno). Nella misura in cui le durate medie (mensilità) fossero superiori, la spesa del 2020 risulterebbe sottostimata e, di conseguenza, sovrastimata la minore spesa rispetto al dato della relazione tecnica.

Per quantificare la spesa di "Quota 100" per il 2020 si è applicato alle numerosità così stimate gli assegni medi lordi annui per il 2020 riportati nella relazione tecnica distintamente per Gestione di appartenenza.

Riassumendo, nel 2020 i percettori di pensione da "Quota 100" potrebbero raggiungere oltre 215.000 unità, circa il 29 per cento in meno rispetto al dato riportato nella relazione tecnica (303.000 individui): circa 116.000 dipendenti del settore privato, poco più di 49.000 lavoratori autonomi e oltre 50.000 dipendenti pubblici. La spesa ammonterebbe a 4,9 miliardi, 2,4 miliardi in meno rispetto a quanto indicato nella relazione tecnica (-33 per cento circa). Come già rilevato per le stime per il 2019, i valori non variano significativamente se si modifica la distribuzione dei pensionati che si avvalgono del cumulo tra le Gestioni dei dipendenti privati, pubblici o lavoratori autonomi. Variazioni significative emergerebbero, invece, se a consuntivo la percentuale di rifiuto delle domande si rivelasse inferiore al 15 per cento (se, ad esempio, il tasso fosse del 10 per cento, la minore spesa nel 2020 si collocherebbe poco al di sotto di 2 miliardi di euro).

L'entità della minore spesa stimata per il 2020 potrebbe crescere nella misura in cui, come già visto per il 2019, una parte delle domande presentate nel 2019 si riferisse in realtà a decorrenze nel 2020 o successive (secondo l'INPS circa il 4 per cento delle domande). Nel primo caso, si avrebbero pagamenti di sole 6,5 mensilità anziché 12; nel secondo caso, non ci sarebbe alcuna mensilità a carico del 2020. Queste ragioni di possibile revisione al ribasso della stima si confrontano con gli altri fattori, già descritti, di possibile revisione al

¹³ I pensionati con "Quota 100" nel 2019 tenendo conto anche del tasso di rifiuto della domanda ammontano a oltre 66.000 nella fascia ≤ 63 anni, oltre 75.000 nella fascia > 63 e ≤ 65 anni e poco più di 33.000 nella fascia > 65 anni.

¹⁴ Per coloro che hanno più di 65 anni, non disponendo di una probabilità di pensionamento per la fascia di età successiva, si continua a fare riferimento alla stessa probabilità.

¹⁵ Per i lavoratori pubblici il numero di mensilità è corretto leggermente verso il basso (da 6,5 a 6), per tener conto che, per via della finestra fissa per i pensionamenti, i lavoratori della scuola ricevono tutti 4 mensilità (da settembre a dicembre) nell'anno in cui si ritirano.

rialzo (ad esempio il numero di mensilità godute dai soggetti che posticipano l'adesione dal 2019 al 2020).

4.2 *Reddito di cittadinanza*

I primi dati di monitoraggio pubblicati dall'INPS¹⁶ hanno evidenziato un flusso di domande per il reddito di cittadinanza che ha raggiunto nei primi tre mesi di applicazione circa un milione e duecento cinquanta mila unità (fig. 2).

Circa due terzi delle domande totali sono state presentate nel mese di marzo; nei due mesi successivi il flusso è notevolmente diminuito, ma a maggio sono pervenute ancora circa 190.000 domande.

Le domande pervenute, come stabilito dalla normativa, sono state sottoposte a un processo di verifica che al 31 maggio risultava completato per circa tre quarti delle domande totali. Circa 300.000 domande, tutte quelle presentate a maggio più circa 110.000 dei mesi precedenti, risultavano ancora da elaborare o sospese. Tra le domande elaborate nel complesso (circa 950.000) ne sono state accolte circa 675.000 (il 70,1 per cento). Il tasso di respingimento delle domande presentate ad aprile è risultato superiore rispetto a quello del mese precedente (32,8 per cento contro il 28,2).

Non è possibile sulla base dei dati di monitoraggio finora disponibili effettuare valutazioni conclusive sul flusso atteso di domande che potrebbe pervenire nel corso dei restanti mesi del 2019. Nel complesso si può tuttavia stimare che, qualora il flusso di domande mensili si riducesse del 20 per cento ogni mese – similmente a quanto accaduto tra aprile e maggio – e applicando un tasso di accoglimento pari a quello rilevato nell'ultimo mese disponibile, verrebbero accolte circa 1,25 milioni di domande nell'anno, un numero appena inferiore ai circa 1,3 milioni indicati nella relazione tecnica (fig. 3).

Tuttavia si consideri che per i beneficiari che fanno richiesta nei mesi successivi al primo (mese di marzo) il beneficio è fruito per un numero di mesi inferiore. Per questo aspetto il numero di mensilità erogate per il 2019 risulterebbe più basso di circa il 23 per cento rispetto a quanto stimato nella relazione tecnica nella quale si ipotizzava l'inizio delle erogazioni dal mese di aprile. Nel caso in cui il decadimento medio del flusso di domande fosse minore (maggiore) del 20 per cento al mese la riduzione del numero di mensilità erogate rispetto alle stime sarebbe minore (maggiore). Minori oneri si potrebbero

¹⁶ "Reddito di Cittadinanza: presentate oltre 1.250.000 domande", 6 giugno 2019 (<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=52840>); "Reddito di Cittadinanza: presentate un milione di domande", 3 maggio 2019 (<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=52692>); "Reddito e Pensione di Cittadinanza: le domande presentate", 26 aprile 2019 (<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=52620>).

riscontrare anche nel caso in cui i soggetti ammessi al beneficio dovessero perdere il diritto o rinunciare alla misura nel corso dell'anno.

Alla luce di queste considerazioni sul numero di domande potenziali, per fornire una valutazione sull'ammontare complessivo delle erogazioni nel 2019 sarebbe necessario formulare delle ipotesi sul valore medio degli assegni. Nei primi mesi del 2019 il beneficio medio mensile riferito alle domande accolte è risultato pari a circa 500 euro¹⁷ sostanzialmente allineato a quello stimato dall'UPB (+0,9 per cento). Qualora l'importo medio delle nuove prestazioni erogate nei mesi successivi rimanesse sul livello riscontrato nei primi due mesi, il risparmio di spesa nel 2019 risulterebbe proporzionale alla riduzione delle mensilità erogate, attestandosi a circa 1,2 miliardi (4,4 miliardi a fronte di 5,6 della relazione tecnica). Tali minori erogazioni non si rifletterebbero tuttavia sul 2020, anno in cui il reddito di cittadinanza, a parità di altre condizioni, verrebbe erogato ai nuclei beneficiari per l'intera annualità.

La minore spesa stimata per il 2019 andrebbe tuttavia valutata congiuntamente con le eventuali maggiori erogazioni connesse con il reddito di inclusione rispetto a quanto stimato nella Relazione tecnica del DL 4/2019 per effetto di una transizione relativamente più lenta da uno strumento all'altro (secondo le valutazioni dell'INPS pari a circa 0,4 miliardi).

5. Un approfondimento sulle previsioni della spesa per interessi

Nelle ultime settimane, dopo la decisione della Commissione di non aprire la PDE, si sta osservando una significativa riduzione dei rendimenti sul mercato dei titoli di Stato italiani grazie anche a una riduzione dello spread BTP-*Bund* intorno ai 200 punti base¹⁸. Il calo generalizzato dei tassi di mercato sia attuali sia di quelli attesi determina ovviamente una riduzione del costo del finanziamento delle nuove emissioni e, soprattutto, sulla spesa per interessi in previsione qualora si utilizzino le aspettative di mercato per formulare ipotesi sulle curve di rendimento future.

Per tenere conto dell'evoluzione dei rendimenti di mercato dell'ultimo periodo e valutare l'impatto sulla previsione della spesa per interessi sui titoli di Stato domestici, è stato elaborato uno scenario dei tassi di interesse coerente con i tassi attesi impliciti nella curva dei rendimenti italiana (tassi *forward*) osservati nelle ultime settimane. Rispetto ai tassi di interesse prevalenti durante l'elaborazione del DEF 2019 a marzo scorso, i tassi *spot* a breve termine sui titoli di Stato italiani sono scesi di circa 20 punti base mentre i tassi

¹⁷ Si veda il Comunicato Inps del 4 giugno 2019. L'importo medio delle erogazioni a titolo di reddito di cittadinanza (circa 590.000 unità) è risultato pari a 540 euro per nucleo, mentre l'importo mensile delle pensioni di cittadinanza (circa 81.000 unità) è stato di circa 210 euro.

¹⁸ Il Tesoro ha sfruttato la fase positiva del mercato per riaprire tramite sindacato il BTP a 50 anni. In particolare, sono stati emessi 3 miliardi con un rendimento del 2,877 per cento, un risultato vicino al 2,85 per cento ottenuto nel 2016 quando questo titolo fu lanciato per la prima volta sul mercato.

forward sempre a breve termine si sono ridotti in misura crescente nel tempo fino a 80 punti base nel 2022. I tassi di interesse a medio-lungo termine, *spot* e *forward*, sono diminuiti di circa 80 punti base in tutto l'arco di previsione.

Attraverso il modello di analisi e simulazione della spesa per interessi sviluppato dall'UPB¹⁹, sono quindi valutati gli effetti del differenziale tra le stime della simulazione con i tassi *forward* attuali e quelle della simulazione base di riferimento, costituita dalle previsioni della spesa per interessi con le ipotesi programmatiche del DEF 2019 per il periodo 2019-2022. I risultati delle simulazioni implicano un risparmio della spesa per interessi sui titoli di Stato domestici rispetto alla stima programmatica DEF relativamente marginale nel 2019, pari a circa 250 milioni²⁰, ma crescente nel tempo via via che le migliori aspettative sui tassi si estendono a una quota sempre più elevata di titoli di Stato di nuova emissione. Con queste ipotesi coerenti con le aspettative di mercato, il risparmio atteso salirebbe quindi a 1,9 miliardi nel 2020, 4 miliardi nel 2021 e 6,4 miliardi nel 2022.

¹⁹ Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "Il modello UPB di analisi e previsione della spesa per interessi", Nota di lavoro 3.

²⁰ Il dato riportato in tabella 2 indica una riduzione della spesa per interessi sensibilmente minore in quanto stimato alla fine di giugno, dunque sulla base di curve *forward* meno favorevoli.

Tab. 1 – Aggiornamenti del conto delle Amministrazioni pubbliche per il 2019 intervenuti in corso d’anno

	Aggiornamento quadro macro e di finanza pubblica + Nota tecnico illustrativa (Gen-19)	DEF 2019 (Apr-19)	Assestamento + DL 61/2019 ⁽¹⁾ (Lug-19)
Indebitamento netto	-36.755	-42.123	-34.517
<i>Incidenza percentuale sul PIL</i>	-2,0	-2,4	-1,9
Entrate	832.597	827.600	833.840
<i>Incidenza percentuale sul PIL</i>	46,2	46,5	46,9
Spese	869.352	869.724	868.358
<i>Incidenza percentuale sul PIL</i>	48,2	48,9	48,8
di cui: Interessi	66.019	63.984	63.964
<i>Incidenza percentuale sul PIL</i>	3,7	3,6	3,6
Per memoria:			
PIL nominale	1.802.525	1.778.603	1.778.603
<i>Variazione del PIL nominale</i>	2,3	1,2	1,2
<i>Variazione del PIL reale</i>	1,0	0,1	0,1

Fonte: elaborazione sui dati dei documenti indicati.

(1) Per le stime di luglio è stata mantenuta l’ipotesi di PIL 2019 contenuta nel DEF.

Tab. 2 – Componenti del pacchetto varato il 1° luglio
(milioni di euro)

	2019
Correzione netta DDL Assestamento 2019	6.106
Entrate nette	6.240
Entrate tributarie	2.900
IRPEF	400
IVA	350
Giochi	200
Accertamento adesione Gruppo Kering (regolamento passività fiscali passate)	1.000
Aste emissioni CO2	650
Altro	300
Entrate contributive	600
Altre entrate correnti e in conto capitale	2.740
Maggiori utili Banca d' Italia	1.710
Maggiori dividendi da società pubbliche (in particolare Cassa Depositi e prestiti)	1.430
Maggiori entrate per flussi Unione europea	250
Rottamazione cartelle	-650
Spese nette	134
Interessi	-20
DTA	-1.000
Fondo sviluppo e coesione	500
"Bonus diciottenni"	100
Funzionamento Agenzia delle entrate	50
Trasporto pubblico locale (parte dei 2 mld. accantonati)	300
Altre spese, di cui:	204
Trasferimenti bilancio Unione europea	-250
Stanziamenti a fondo cassa (con effetti su indebitamento netto PA)	-160
Fondo politiche sociali (parte dei 2. mld accantonati)	40
Diritto allo studio (parte dei 2 mld. accantonati)	30
Funzionamento Università (parte dei 2 mld. accantonati)	40
Alta tecnologia (parte dei 2 mld. accantonati)	50
Riassegnazioni 8 per mille Confessioni	115
RAI	41
Fondo sviluppo investimenti cinema e audiovisivo	35
Federazioni sportive	60
Funzionamento e contenzioso Presidenza del Consiglio dei Ministri	40
Retrocessioni sanzioni immobili Comuni	39
Altro	124
Correzione netta DL 61/2019	1.500
Spese nette	-1.500
Accantonamenti risparmi Q100 e RdC	-1.500
Correzione netta complessiva	7.606
(in % del PIL previsto nel DEF 2019)	0,4
Minori spese nette	1.366
Maggiori entrate nette	6.240

Fonte: Comunicato del MEF del 1° luglio, Relazioni illustrativa e tecnica DDL di assestamento 2019 e *Staff working document* della Commissione europea del 3 luglio 2019.

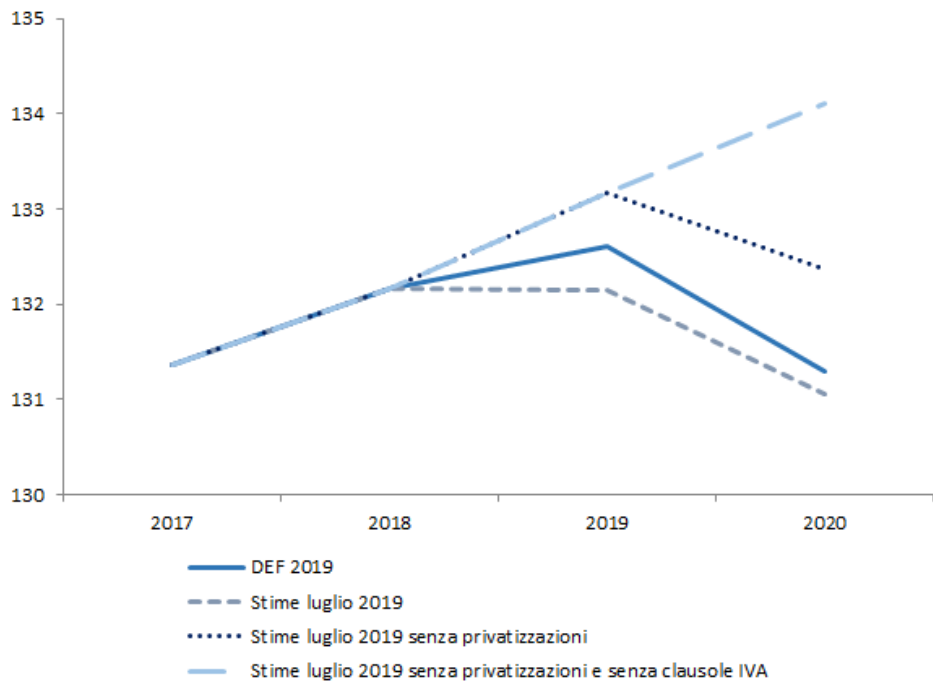
Tab. 3 – Monitoraggio delle domande di pensionamento con “Quota 100” e proiezione sul 2019 per gestione, età e genere (migliaia)

	Numero cumulato di domande presentate per date successive (monitoraggi dell'INPS)							Incremento di domande tra ultimo e penultimo monitoraggio su base mensile	Proiezioni delle domande presentate nel 2019 ⁽¹⁾
	15-mar	26-mar	05-apr	17-apr	26-apr	13-mag	20-giu		
FPLD	32,6	36,3	40,5	43,3	44,5	47,8	54,6	5,4	83,3
ex INPDAP	33,7	35,8	38,4	40,4	41,3	43,2	48,6	4,3	50,0
Spettacolo e sport	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,1	0,9
Commercianti	7,5	8,5	9,5	10,1	10,4	11,1	12,5	1,1	18,4
Artigiani	7,9	8,9	9,9	10,5	10,8	11,5	13,0	1,2	19,2
CDCM	1,7	2,0	2,3	2,4	2,5	2,7	3,0	0,3	4,3
Gestione separata	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,2
Fondi speciali	4,2	4,6	5,2	5,7	5,9	6,4	7,6	0,9	12,4
Cumulo	5,4	6,3	7,1	7,7	8,0	8,5	10,2	1,3	16,9
<= 63 anni	31,6	34,6	38,5	41,5	42,7	46,2	54,2	6,3	78,3
> 63 <= 65	43,1	47,4	51,9	55,0	56,3	59,4	66,7	5,7	88,4
> 65	18,8	20,9	23,1	24,3	24,9	26,2	29,2	2,4	39,0
Donna	25,3	27,5	30,0	31,8	32,5	34,4	39,2	3,8	54,6
Uomo	68,2	75,4	83,5	88,9	91,4	97,4	110,9	10,6	151,0
Totale	93,6	103,0	113,5	120,6	124,0	131,8	150,1	14,4	205,6

Fonte: elaborazioni su dati del monitoraggio INPS disponibili *on-line*.

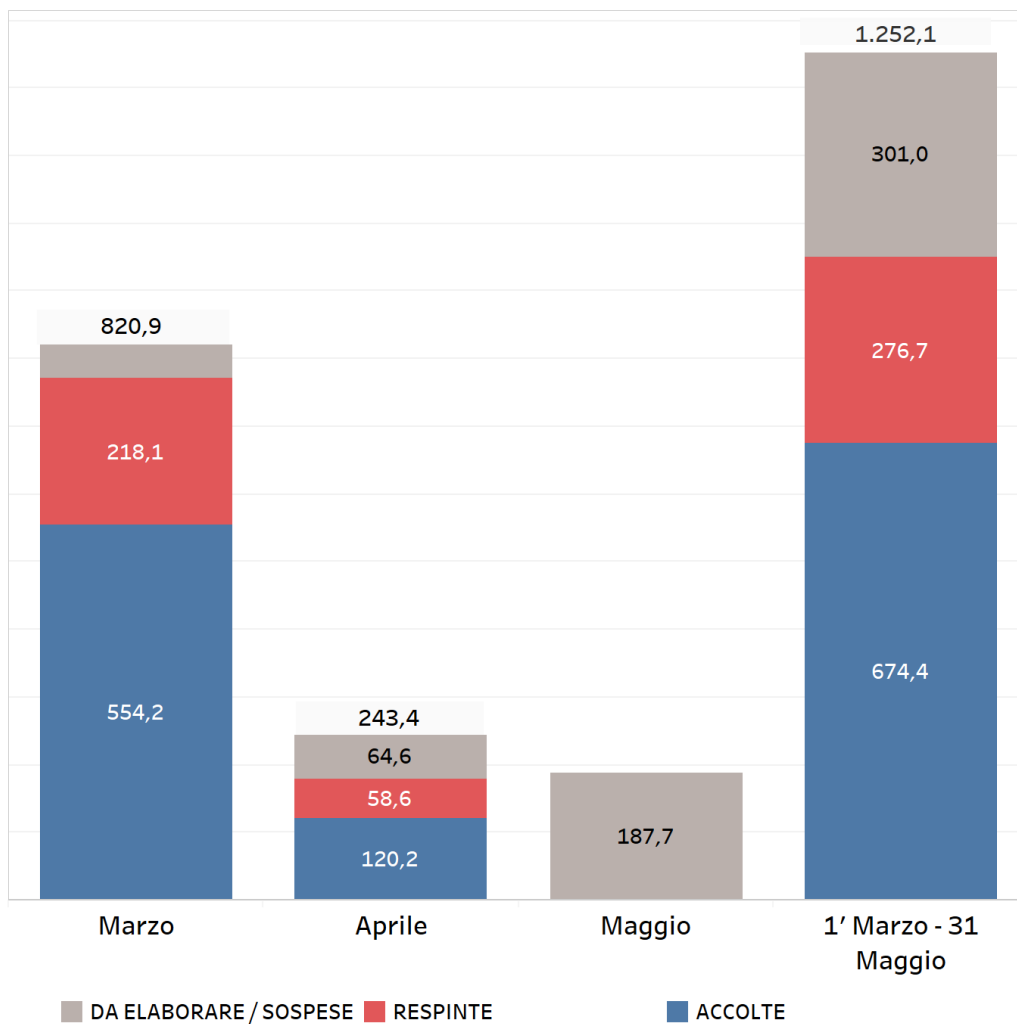
(1) Non ancora abbattute per il tasso di rifiuto del 15 per cento.

Fig. 1 – Scenari alternativi del rapporto tra il debito e il PIL
(in percentuale del PIL)



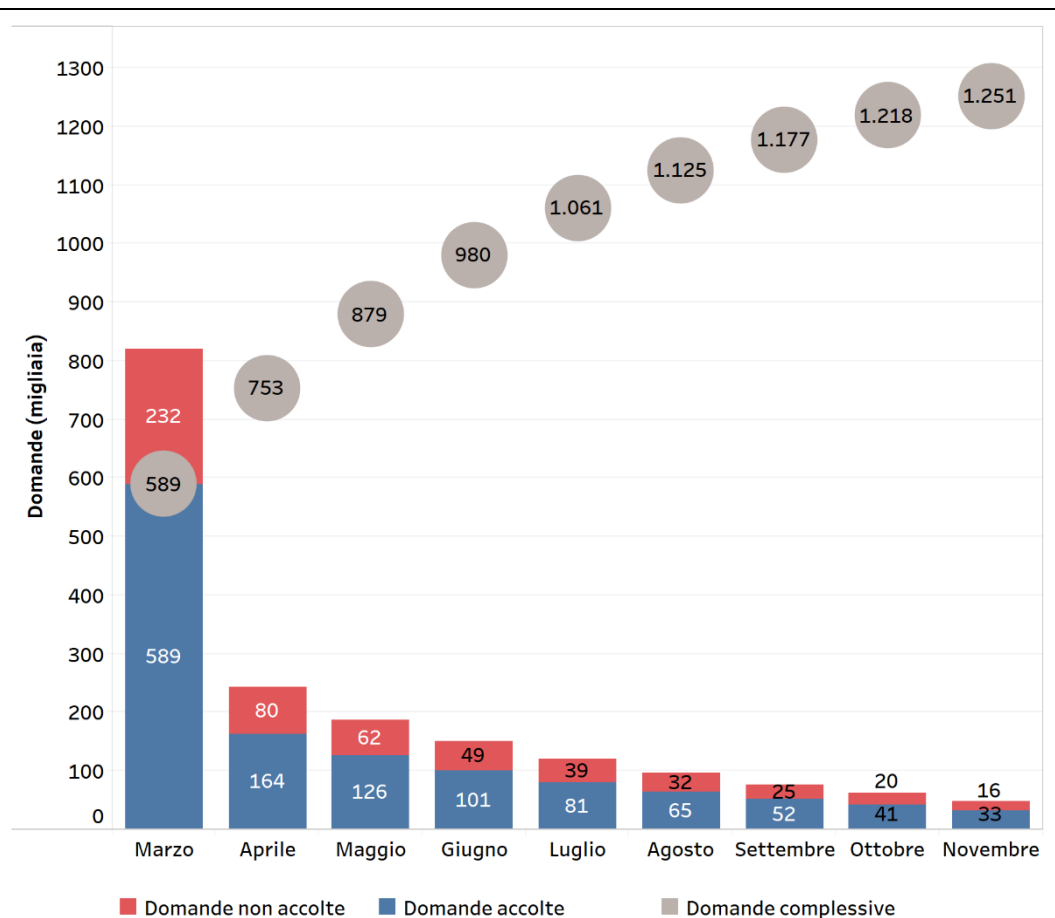
Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2019 e del Comunicato MEF del 1° luglio.

Fig. 2 – Domande di reddito di cittadinanza nei primi tre mesi di applicazione
(migliaia di domande)



Fonte: dati del monitoraggio INPS.

Fig. 3 – Proiezione delle domande accolte per mese di presentazione (1)
(migliaia di domande)



Fonte: dati del monitoraggio INPS fino a maggio e proiezioni UPB nei mesi successivi.

(1) Le stime riportate nel grafico sono ottenute per i mesi di marzo e aprile applicando alle domande inevase i rispettivi tassi di accoglimento osservati; dal mese di maggio si applica invece il tasso di accoglimento di aprile. Inoltre si ipotizza che dal mese di giugno il flusso mensile di domande totali diminuisca allo stesso tasso rilevato tra aprile e maggio (20 per cento).

Appendice

Il ruolo della legge di assestamento

Nell'ordinamento contabile italiano, la legge di assestamento ha la funzione di aggiornare in corso d'anno le previsioni di entrata e di spesa del bilancio del Stato in base alla legislazione vigente, per tenere conto di tutti gli elementi intervenuti a modificare il quadro definito dall'approvazione della legge di bilancio. Durante la gestione, infatti, sono diversi i fattori che determinano la necessità di rivedere le previsioni di entrata e gli stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato: principalmente, l'introduzione di nuovi provvedimenti legislativi con impatti di finanza pubblica, l'adozione di altri atti amministrativi con riflessi contabili (generalmente dovuta all'utilizzo della cosiddetta flessibilità di bilancio, al riparto di fondi o alla riassegnazione in spesa di particolari voci di entrata) e la variazione di parametri esogeni (variabili del quadro macroeconomico, essenzialmente) cui sono legate rilevanti voci di entrata e di spesa. Inoltre, la legge di assestamento ha il compito di aggiornare le previsioni relative ai residui – entrate e spese di competenza di esercizi precedenti, per cui però non si sono ancora manifestati effetti di cassa – alla luce delle risultanze definitive certificate dal Rendiconto generale dello Stato per l'anno precedente (principale motivo per cui il disegno di legge di assestamento e quello relativo al Rendiconto vengono presentati simultaneamente).

Come noto, le recenti riforme alla legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009) hanno conferito carattere sostanziale alla “nuova” legge di bilancio, trasferendo al suo interno le misure che innovano la legislazione vigente, precedentemente contenute in un atto normativo separato e parallelo (la legge di stabilità). Ciononostante, la legge di assestamento continua a mantenere carattere meramente formale, limitandosi ad aggiornare, intorno alla metà dell'esercizio, la ricognizione degli effetti contabili delle norme in vigore sull'orizzonte triennale della legge di bilancio. Per il solo esercizio in corso, con l'assestamento si possono anche operare variazioni compensative tra i diversi capitoli di bilancio (anche appartenenti a unità di voto diverse e senza vincoli derivanti dalla natura dell'autorizzazione di spesa), restando comunque preclusa la possibilità di ridurre stanziamenti di parte capitale a favore di capitoli di spesa corrente.

I prospetti del provvedimento (e della relazione che lo accompagna) ricostruiscono il passaggio dalle previsioni iniziali (quelle definite dalla legge di bilancio) a quelle assestate dando separata evidenza delle variazioni da ricondurre ad atti amministrativi (considerando, generalmente, quelli varati entro il mese di maggio) e di quelle apportate dal provvedimento stesso. Inoltre, in coerenza con quanto previsto per la Sezione II della legge di bilancio, la L. 163/2016 dispone che anche l'assestamento sia accompagnato da una relazione tecnica (aggiornata al passaggio tra i due rami del Parlamento) che dimostri la coerenza del saldo netto da finanziare assestato con gli obiettivi di finanza pubblica definiti dai documenti di programmazione, espressi in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche. Tuttavia, rispetto alla Nota tecnico-illustrativa che segue

la presentazione del disegno di legge di bilancio (poi aggiornata all'approvazione), la relazione tecnica all'assestamento è decisamente più sintetica.