

dossier

gennaio 2019

Manovra di Bilancio 2019-2021

Effetti sui saldi
e conto risorse e impieghi

Legge n. 145 del 2018 e
DL n. 119/2018 (legge n. 138 del 2018)



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A

DOCUMENTAZIONE DI FINANZA PUBBLICA N. 6



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - ✉ studi1@senato.it



SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760 2174 / 9455 – bs_segreteria@camera.it

Alla data di predisposizione del presente dossier non risulta pubblicata la Nota tecnico-illustrativa aggiornata.

La documentazione dei servizi e degli uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

1. Interlocuzione con le Autorità europee	1
<i>Il nuovo quadro macroeconomico</i>	1
<i>Il nuovo quadro di finanza pubblica</i>	4
2. La Manovra 2019-2021: composizione ed impatto sui saldi di finanza pubblica	11
<i>Effetti sui saldi di finanza pubblica</i>	11
<i>Composizione della manovra 2019 (indebitamento netto)</i>	15
<i>Principali interventi e mezzi di finanziamento</i>	19
3. Impatto sul saldo netto da finanziare della manovra di bilancio 2019-2021	23
4. Riprogrammazioni e variazioni quantitative	24

1. Interlocuzione con le Autorità europee

Il 21 novembre 2018, la Commissione europea ha adottato una [relazione](#), ai sensi dell'articolo 126(3) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in cui indicava che la dinamica del debito pubblico italiano in rapporto al PIL, prospettata nella [versione rivista del Documento programmatico di bilancio \(DPB\) per il 2019](#), non rispettava la regola del debito¹. La Commissione riteneva che ciò giustificasse l'avvio di una procedura per disavanzo eccessivo.

Il 29 novembre 2018, il Comitato economico finanziario dell'Unione europea ha espresso un parere favorevole, ai sensi dell'articolo 126(4) del TFUE, sulla relazione della Commissione e quindi sull'avvio di una procedura per disavanzo eccessivo dell'Italia.

Il 4 dicembre 2018, l'Eurogruppo ha fatto proprie le valutazioni espresse dalla Commissione europea nella relazione ex articolo 126(3) del TFUE, invitando l'Italia ad adottare le misure necessarie per il rispetto del Patto di stabilità e crescita e invitando, allo stesso tempo, le autorità Italiane a proseguire il dialogo con quelle europee.

All'esito di una interlocuzione protrattasi per alcuni giorni, con una [lettera inviata dal Presidente del Consiglio Conte al Presidente, al Vice Presidente e al Commissario agli affari economici della Commissione europea](#) il 18 dicembre 2018, il Governo ha manifestato la propria disponibilità a rivedere alcune delle misure della manovra, modificando i saldi secondo le linee concordate dal Governo con la Commissione.

Il Governo ha precisato nella lettera che le revisioni da apportare alla manovra avrebbero dovuto tener conto del mutato quadro macroeconomico, il cui peggioramento in conseguenza della riduzione del commercio internazionale inciderà negativamente sulle prospettive di crescita del Paese e, quindi, sugli andamenti tendenziali della finanza pubblica e sull'entità della correzione strutturale.

In un [Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica](#) pubblicato a dicembre, il MEF ha fornito ulteriori dettagli sulle modifiche apportate.

Il nuovo quadro macroeconomico

Le stime ufficiali di crescita del PIL reale sono state riviste dall'1,2 all'1,0 per cento per il 2018 e dall'1,5 all'1,0 per cento nel 2019, sia a causa della

¹ Cfr. il dossier dei Servizi del bilancio della Camera e del Senato "[Finanza pubblica e regole europee. Guida alla lettura e sintesi dei dati principali](#)" per una illustrazione della *governance* economica europea.

caduta della domanda interna, del perdurante elevato livello dei rendimenti sui titoli di Stato, e del peggioramento delle aspettative sulla crescita, sia a causa di fattori esogeni quali l'andamento del commercio internazionale. Nel terzo trimestre del 2018, in base ai dati Istat, il PIL reale è diminuito dello 0,1 per cento rispetto al trimestre precedente, principalmente a causa della caduta della domanda interna, a fronte di un contributo invece positivo da parte delle esportazioni. Tale dinamica ha prodotto un effetto di trascinarsi negativo sulle prospettive di crescita del 2019. Nelle stime del MEF, il minor effetto di trascinarsi e la revisione della dinamica delle variabili esogene hanno pesato per 0,35 punti percentuali sulla crescita del PIL del 2019.

Inoltre, la rimodulazione di alcune misure di bilancio e la revisione dei tempi tecnici necessari per l'avvio dei maggiori investimenti pubblici hanno contribuito alla riduzione delle previsioni di crescita reale per ulteriori 0,2 punti percentuali.

Anche le stime di crescita del 2020 (1,1 per cento) e del 2021 (1,0 per cento) sono state riviste al ribasso rispetto alle precedenti, in coerenza con lo scenario internazionale e la rimodulazione della politica di bilancio.

La discesa registrata dal deflatore del PIL e dal prezzo del petrolio, oltre che da altre variabili esogene, ha prodotto inoltre una riduzione della stima della crescita del PIL nominale dal 2,5 al 2,1 per cento nel 2018 e dal 3,1 al 2,3 per cento nel 2019. La dinamica del deflatore del PIL nel 2019 appare più contenuta rispetto a quanto previsto in precedenza a causa degli interventi di politica di bilancio programmati, mentre si stima una maggiore accelerazione negli anni successivi.

Il MEF prevede che nel prossimo triennio 2019-2021 la crescita del PIL reale sarà trainata dalla domanda interna e moderatamente dalla crescita delle esportazioni. La crescita dei consumi dovrebbe essere supportata dalla favorevole dinamica dei redditi da lavoro dipendente e dai maggiori trasferimenti pubblici conseguenti alle misure del Governo. Gli aumenti dell'IVA non ancora neutralizzati dovrebbero invece esercitare un effetto di contenimento sui consumi.

Il MEF prevede inoltre in aumento il numero di occupati, con una variazione media pari a 0,8 per cento nel triennio 2019-2021, mentre il tasso di disoccupazione dovrebbe ridursi fino al 9,4 per cento alla fine del periodo.

Per quanto riguarda gli investimenti, il MEF prevede una buona dinamica della componente macchinari e attrezzature, mentre gli investimenti in costruzioni dovrebbero essere trainati dalla ripresa di quelli pubblici.

Il tasso di risparmio è atteso in crescita nel 2019, con un valore del 9 per cento in linea con quello degli ultimi 10 anni.

Il settore estero dovrebbe esercitare sulla crescita nazionale nel 2019 un contributo marginalmente positivo, che invece tenderebbe ad annullarsi negli anni successivi. La robustezza dell'*export* italiano si mantiene comunque

inalterata, confermando un saldo corrente della bilancia dei pagamenti in avanzo e pari a oltre il 2,5 per cento in media nel triennio.

Le tabelle seguenti, tratte dall'[Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica](#) pubblicato a dicembre dal MEF, riportano in dettaglio il nuovo quadro macroeconomico.

TABELLA II.1-1 IPOTESI DI BASE			
	2017	2018	2019
Tasso di interesse a breve termine (media su anno)	n.d.	0,08	1,06
Tasso di interesse a lungo termine (media su anno)	2,14	2,58	3,66
Tasso di cambio dollaro/euro (media su anno)	1,13	1,18	1,135
Tasso di cambio effettivo nominale	1,1	2,7	-0,12
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa la UE	3,9	3,8	3,6
Tasso di crescita del PIL UE	2,5	2,0	1,8
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	6,3	4,0	3,6
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa la UE	5,5	4,3	3,4
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	54,2	72,3	61,5

TABELLA II.1-2 PROSPETTIVE MACROECONOMICHE							
	Codifica ESA	2017	2017	2018	2019	2020	2021
		Livello Millioni di euro	var. %				
1. PIL reale	B1*g	1.599.774	1,6	1,0	1,0	1,1	1,0
di cui							
1.1. componente attribuibile all'impatto sulla crescita economica dell'insieme delle misure contenute nel DDL bilancio					0,4	0,3	0,2
2. PIL Potenziale		1.632.452	0,4	0,7	0,7	0,9	0,9
contributi :							
- lavoro			0,3	0,5	0,4	0,5	0,5
- capitale			0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
- produttività totale dei fattori			0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
3. PIL nominale	B1*g	1.724.954	2,1	2,1	2,3	2,9	2,6
Componenti del PIL reale							
4. Consumi privati	P.3	963.080	1,5	0,7	0,8	0,8	1,0
5. Spesa della P.A. e I.S.P.	P.3	312.960	-0,1	0,1	0,4	1,3	0,1
6. Investimenti fissi lordi	P.51	286.204	4,3	4,1	2,4	2,3	2,0
7. Variazione delle scorte (in % del PIL)	P.52 + P.53		-0,4	0,2	-0,1	0,0	0,0
8. Esportazioni di beni e servizi	P.6	507.130	5,7	1,0	2,4	2,5	2,5
9. Importazioni di beni e servizi	P.7	472.736	5,2	1,8	2,3	2,8	2,8
Contributi alla crescita del PIL reale							
10. Domanda interna		-	1,6	1,0	1,0	1,2	1,0
11. Variazione delle scorte	P.52 + P.53	-	-0,3	0,2	-0,1	0,0	0,0
12. Esportazioni nette	B.11	-	0,3	-0,2	0,1	0,0	0,0

TABELLA II.1-3 PREZZI							
	Codifica ESA	2017	2017	2018	2019	2020	2021
		Livello	var. %				
1. Deflatore del PIL		107,8	0,5	1,1	1,4	1,8	1,6
2. Deflatore dei consumi privati		108,9	1,1	1,1	1,4	2,2	1,6
3. HICP		101,3	1,3	1,1	1,4	2,2	1,6
4. Deflatore dei consumi pubblici		102,2	1,1	2,6	-0,1	0,6	-0,4
5. Deflatore degli investimenti		106,2	0,4	0,5	1,7	1,7	1,7
6. Deflatore delle esportazioni		106,1	1,6	1,8	1,8	1,6	1,6
7. Deflatore delle importazioni		102,8	3,5	2,5	2,0	1,7	1,7

TABELLA II.1-4 MERCATO DEL LAVORO					
	Codifica ESA	2017	2017	2018	2019
		Livello	var. %	var. %	var. %
1. Occupati di contabilità nazionale		25.113	1,2	0,7	0,6
2. Monte ore lavorate		43.197.298	1,1	1,1	0,8
3. Tasso di disoccupazione (%)			11,2	10,6	10,3
4. Produttività del lavoro misurata dagli occupati		63.704	0,4	0,3	0,4
5. Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate		37	0,5	-0,1	0,2
6. Redditi da lavoro dipendente	D.1	684.277	2,3	2,8	2,4
7. Costo del lavoro		40.399	0,2	1,9	1,6

TABELLA II.1-5 CONTI SETTORIALI				
	Codifica ESA	2017	2018	2019
	B.9	% PIL	% PIL	% PIL
1. Accreditamento/ indebitamento netto con il resto del mondo		2,7	2,7	2,7
<i>di cui:</i>				
Bilancia dei beni e servizi		3,0	2,6	2,7
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti		-0,2	0,1	0,1
Conto capitale		-0,1	-0,1	-0,1
2. Indebitamento/surplus del settore privato	B.9	5,0	4,6	4,7
3. Indebitamento/surplus delle Amministrazioni pubbliche	EDP B.9	-2,4	-1,9	-2,0
4. Discrepanza statistica				

Il nuovo quadro di finanza pubblica

Alla luce della revisione del quadro macroeconomico e delle misure della manovra, gli obiettivi di finanza pubblica sono stati corretti in senso maggiormente prudenziale. L'indebitamento netto programmatico è stato portato al **2,04** per cento del PIL (a fronte del 2,4 per cento precedentemente fissato) nel 2019, all'**1,84** per cento (a fronte del 2,1 per cento) nel 2020 e all'**1,53** per cento (a fronte dell'1,8 per cento) nel 2021.

Per effetto delle maggiori dismissioni programmate e di altre entrate afferenti al Fondo di ammortamento del debito pubblico complessivamente pari all'1 per cento del PIL nel 2019 e allo 0,3 per cento nel 2020, anche il profilo programmatico del rapporto debito/PIL risulta modificato.

Nell'[allegato 1](#) alla lettera del Presidente Conte sono indicate le seguenti misure di adeguamento della manovra in risposta alle richieste formulate dalla Commissione stessa. In particolare, dal lato delle spese si prevede quanto segue.

1. Le modifiche apportate in prima lettura dalla Camera dei deputati hanno apportato una riduzione del disavanzo pari a circa 33 milioni di euro per il 2019, 202 milioni per il 2020 e 283 milioni per il 2021.
2. L'affinamento delle stime degli oneri, e delle conseguenti coperture necessarie a farvi fronte, del reddito di cittadinanza ha comportato una riduzione del disavanzo legato al Fondo reddito di cittadinanza pari a 1.900 milioni di euro nel 2019, 945 milioni nel 2020 e 683 milioni nel 2021.
3. Analogamente, la revisione degli oneri relativi alla revisione del sistema pensionistico (cosiddetta "quota 100") ha consentito di ridurre il Fondo interventi pensionistici per 2.732 milioni nel 2019. Nel 2020 e nel 2021 le revisioni comportano un aumento del disavanzo pari, rispettivamente, a 1.336 milioni e 1.684 milioni.
4. Sempre in ambito pensionistico, gli interventi adottati prevedono un minor adeguamento delle pensioni di importo più elevato, con un effetto in termini di maggior gettito pari a 253 milioni di euro nel 2019, 745 milioni nel 2020 e 1.228 milioni nel 2021.
5. Un'ulteriore misura riguarda la riduzione dei trattamenti pensionistici più elevati, con effetti di riduzione del disavanzo pari a 76 milioni di euro nel 2019, 80 milioni nel 2020 e 83 milioni nel 2021.
6. Alcune risorse sono state recuperate mediante la riduzione del fondo investimenti resa possibile dall'utilizzo in via prioritaria, da parte delle Regioni, delle risorse già stanziare nei programmi cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei per la mitigazione dei rischi ambientali e idrogeologici. Ciò ha comportato un miglioramento del saldo per 700 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021.
7. Si prevede un programma straordinario di dismissioni immobiliari da cui ci si attende un introito pari a 950 milioni di euro nel 2019 e 150 milioni in ciascuno degli anni 2020 e 2021.

Dal lato delle entrate, invece, si prevedono le seguenti misure.

8. La revisione delle cosiddette clausole di salvaguardia IVA, rispetto alla versione originale del disegno di legge di bilancio, sono previste migliorare il saldo di 9.410 milioni di euro nel 2020 e 13.183 milioni nel 2021.
 9. L'istituzione della cosiddetta *web tax*, cioè un'imposta sui servizi digitali gravante sui soggetti che nell'esercizio dell'attività d'impresa prestano servizi digitali e che superano determinate soglie di ricavi, è prevista produrre un gettito di 150 milioni di euro nel 2019 e di 600 milioni in ciascuno degli anni 2020 e 2021.
 10. L'abrogazione del credito d'imposta relativo alle deduzioni forfetarie in materia di Irap riconosciute in favore dei soggetti passivi che impiegano lavoratori dipendenti a tempo indeterminato nelle regioni del meridione dovrebbe comportare un gettito di 113 milioni di euro in ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021.
 11. L'abrogazione del credito d'imposta in favore dei soggetti che compiono investimenti in beni strumentali nuovi è prevista produrre un maggior gettito pari a 204 milioni di euro nel 2019.
 12. All'abrogazione dell'aliquota IRES in favore degli enti non commerciali è associato un maggior gettito pari a 118 milioni di euro nel 2019 e 158 milioni in ciascuno degli anni 2020 e 2021.
 13. Una serie di misure mira a ottenere maggiore gettito tramite il prelievo nel settore dei giochi attraverso l'aumento del PREU e la riduzione delle percentuali minime di *pay-out*, oltre a prevedere l'introduzione dal 1° gennaio 2019 dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse. All'insieme di tali interventi è associato un maggior gettito pari a 450 milioni di euro in ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021.
- Ulteriori riduzioni di spesa o maggiori entrate sono elencate di seguito.
14. Il rinvio al 15 novembre 2019 della presa di servizio dei nuovi assunti delle amministrazioni centrali, con un risparmio di 100 milioni di euro nel 2019.
 15. Maggiori entrate fiscali e contributive per 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 associate all'assunzione di personale nei Centri per l'impiego in relazione all'inserimento del reddito di cittadinanza. Precedentemente l'onere di tali assunzioni era stato considerato al lordo di tali entrate.
 16. Sono state inoltre previste una serie di riduzioni e riprogrammazioni della spesa nello stato di previsione della spesa del MEF riguardanti il Fondo per favorire lo sviluppo del capitale immateriale, la competitività e la produttività, le disponibilità di cassa del Fondo per lo sviluppo e la coesione territoriale destinate all'erogazione di risorse

finanziarie per le misure volte al superamento degli squilibri socio-economici territoriali, le risorse destinate alla società Ferrovie dello Stato per la realizzazione dei progetti previsti, nonché, infine, la quota nazionale per il finanziamento delle politiche comunitarie.

Gli effetti finanziari delle misure sopra elencate sono riportati, per ciascun anno, nella tabella seguente, tratta dall'[Allegato 1](#) alla lettera del Governo.

Tabella: stima degli impatti finanziari delle misure emendative al ddl di bilancio 2019-2021

	2019	2020	2021
1 Effetti emendamenti DLB esame Camera	33	202	283
2 Fondo reddito di cittadinanza	1.900	945	683
3 Fondo interventi pensionistici (Q100)	2.732	-1.336	-1.684
4 Raffreddamento indicizzazione pensioni	253	745	1.228
5 Contributo pensioni di importo più elevato	76	80	83
6 Riduzione fondo investimenti (utilizzo Fondi UE per dissesto)	700	700	700
7 Dismissioni immobiliari	950	150	150
8 IVA		9.410	13.183
9 Web tax	150	600	600
10 Abrogazione credito imposta IRAP	113	113	163
11 Azzeramento credito imposta per beni strumentali nuovi	204	0	0
12 Agevolazione IRES enti non commerciali	118	158	158
13 Incremento tassazione giochi	450	450	450
14 Rinvio presa di servizio pubblico impiego	100		
15 Gettito fiscale e contributivo personale centri per l'impiego	150	150	150
16 Riduzione stanziamento capitale immateriale	75	25	0
17 Riprogrammazione cassa Fondo Sviluppo Coesione	800		
18 Riprogrammazione fondi FS	600		
19 Rimodulazione Fondi cofinanziamento nazionale	850	-150	-150
Totale 2	3.610	1.346	1.371
Totale correzione saldi (totale 1 + totale 2)	10.254	12.242	15.997

Il nuovo quadro macroeconomico è riportato nella tabella seguente, tratta dall'[Allegato 2](#) alla lettera del Governo.

TABELLA III.1-2 PROSPETTIVE MACROECONOMICHE (1.A)							
	Codifica ESA	2017	2017	2018	2019	2020	2021
		Livello Milioni di euro	var. %				
1. PIL reale	B1*g	1.599,774	1,6	1,0	1,0	1,1	1,0
di cui							
1.1. componente attribuibile all'impatto sulla crescita economica dell'insieme delle misure contenute nel DDL bilancio					0,4	0,3	0,2
2. PIL Potenziale		1.632,452	0,4	0,7	0,7	0,9	0,9
contributi :							
- lavoro			0,3	0,5	0,4	0,5	0,5
- capitale			0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
- produttività totale dei fattori			0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
3. PIL nominale	B1*g	1.724,954	2,1	2,1	2,3	2,9	2,6
Componenti del PIL reale							
4. Consumi privati	P.3	963,080	1,5	0,7	0,8	0,8	1,0
5. Spesa della P.A. e I.S.P.	P.3	312,960	-0,1	0,1	0,4	1,3	0,1
6. Investimenti fissi lordi	P.51	286,204	4,3	4,1	2,4	2,3	2,0
7. Variazione delle scorte (in % del PIL)	P.52 + P.53		-0,4	0,2	-0,1	0,0	0,0
8. Esportazioni di beni e servizi	P.6	507,130	5,7	1,0	2,4	2,5	2,5
9. Importazioni di beni e servizi	P.7	472,736	5,2	1,8	2,3	2,8	2,8
Contributi alla crescita del PIL reale							
10. Domanda interna		-	1,6	1,0	1,0	1,2	1,0
11. Variazione delle scorte	P.52 + P.53	-	-0,3	0,2	-0,1	0,0	0,0
12. Esportazioni nette	B.11	-	0,3	-0,2	0,1	0,0	0,0

Sulla scorta delle misure sopra elencate e del nuovo quadro macroeconomico, il quadro di finanza pubblica corretta per il ciclo economico risulta quello riportato nella tabella seguente, tratta dall'[Allegato 3](#) alla lettera del Governo.

FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (in percentuale del PIL)				
	2018	2019	2020	2021
1. Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	1,0	1,0	1,1	1,0
2. Indebitamento netto	-1,9	-2,0	-1,8	-1,5
3. Interessi passivi	3,6	3,6	3,8	3,9
4. Misure una tantum (2)	0,0	0,0	0,0	0,1
<i>di cui: Misure di entrata</i>	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Misure di spesa</i>	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
5. Tasso di crescita del PIL potenziale	0,7	0,7	0,9	0,9
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:				
<i>Lavoro</i>	0,5	0,4	0,5	0,4
<i>Capitale</i>	0,1	0,1	0,2	0,2
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	0,1	0,2	0,2	0,3
6. Output gap	-1,7	-1,4	-1,2	-1,1
7. Componente ciclica del saldo di bilancio	-0,9	-0,8	-0,6	-0,6
8. Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-1,0	-1,3	-1,2	-0,9
9. Avanzo primario corretto per il ciclo	2,6	2,3	2,6	3,0
10. Saldo di bilancio strutturale (3)	-1,1	-1,3	-1,2	-1,0
11. Avanzo primario strutturale (3)	2,5	2,3	2,6	2,9
12. Clausole di flessibilità	0,0	0,2	0,0	0,0
13. Variazione saldo di bilancio strutturale (4)	0,2	0,0	0,1	0,2
14. Variazione avanzo primario strutturale	0,0	-0,2	0,2	0,3

(1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori presentati in tabella
(2) Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione del deficit
(3) Corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e altre misure temporanee
(4) Inclusiva della flessibilità accordata dalla Commissione Europea

La valutazione positiva da parte della Commissione europea delle modifiche alla manovra è stata favorita dalla richiesta, avanzata dal Governo, di riconoscere la flessibilità di bilancio per l'anno 2019 in misura pari a circa lo 0,2 per cento del PIL. Tale richiesta si basa sul carattere eccezionale delle spese per interventi di contrasto al dissesto idrogeologico e di messa in sicurezza delle infrastrutture della rete stradale quali viadotti, ponti e gallerie. L'importo di tale spesa è riassunto nella seguente tabella tratta dall'[Allegato 4](#) alla lettera del Governo.

Tabella: richiesta flessibilità "dissesto e strade" aggiornata

Clausola flessibilità			
<i>(in milioni di euro)</i>	2019	2020	2021
dissesto			
Risorse pluriennali bilancio MATTM (incluso Fondo investimenti, comma 140 L. 232/2016 e comma 1072 L. 205/2017) leg. Vigente	300,00	400,00	600,00
Fondo sviluppo e coesione per dissesto leg. Vigente	300,00	900,00	900,00
Investimenti delle regioni e delle province autonome colpite da eventi calamitosi (art. 24 quater DL 119/2018 "dl fiscale")	474,60	50,00	
Piano dissesto (emendamento ddl bilancio a valere Fondo investimenti amministrazioni centrali AS 981)	1.000,00	1.500,00	1.500,00
Contributi per investimenti di messa in sicurezza edifici e territorio - Regioni (c. 71 AS 981)			135,00
Contributi per investimenti di messa in sicurezza edifici e territorio - comuni (comma 76 AS 981)			250,00
Investimenti delle regioni a statuto ordinario (commi da 493 a 505 AS 981) - quota parte investimenti	350,00	500,00	500,00
Semplificazione regole finanza pubblica - utilizzo avanzi di amministrazione (commi da 480 a 487 AS 981)*	150,00	350,00	350,00
totale dissesto	2.574,60	3.700,00	4.235,00
messa in sicurezza rete stradale e viabilità			
Ponte Morandi e spese commissario (art. 1, c. 6 DL 109/2018)	220,00	80,00	
Manutenzione e messa in sicurezza strade di competenza ANAS (spesa effettiva ANAS)	800,00		
Ponti sul Fiume Po	50,00	50,00	50,00
totale messa in sicurezza rete stradale e viabilità	1.070,00	130,00	50,00
TOTALE CLAUSOLA DI FLESSIBILITA'	3.644,60	3.830,00	4.285,00

Si segnala infine che in base all'[Allegato 5](#) alla lettera del Presidente del Consiglio, per l'anno 2019 le dotazioni del bilancio dello Stato, in termini di competenza e cassa, sono accantonate e rese disponibili per la gestione per un importo complessivo pari a 2 miliardi di euro. Ciò al fine di rispettare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Soltanto nel caso in cui il monitoraggio degli andamenti tendenziali di finanza pubblica effettuato con il DEF e con la relativa Nota di aggiornamento evidenzia che tali andamenti sono coerenti con l'obiettivo programmatico per il 2019, valutati al netto delle maggiori entrate derivanti dal programma straordinario di dismissioni immobiliari, gli accantonamenti di cui sopra sono resi disponibili con delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Nella sua [lettera di risposta del 19 dicembre](#), la Commissione europea ha preso atto favorevolmente delle intenzioni di revisione della manovra espresse dal Governo, con specifico riferimento ai meccanismi di accantonamento temporaneo di alcuni stanziamenti a salvaguardia del conseguimento dei saldi programmatici. Ha inoltre precisato che, subordinatamente all'approvazione parlamentare delle misure, le modifiche sarebbero state sufficienti per prevenire l'avvio della procedura per disavanzi eccessivi nei confronti dell'Italia. Infine, la Commissione ha precisato che continuerà a monitorare l'attuazione della politica di bilancio nell'ambito del Semestre europeo.

2. La Manovra 2019-2021: composizione ed impatto sui saldi di finanza pubblica

Si esaminano di seguito gli effetti sui saldi di finanza pubblica della manovra 2019, comprensiva della legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018) e del c.d. “decreto legge fiscale” (decreto legge n. 119/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 136 del 2018).

Effetti sui saldi di finanza pubblica

1. Testo iniziale

Sulla base del testo iniziale del decreto legge n. 119/2018 (decreto fiscale) e del disegno di legge di bilancio (C. 1334) - inclusa l'*errata corrige*² al

² Rispetto al testo originario del disegno di legge di bilancio (C. 1334) *l'errata corrige* ha prodotto un incremento netto di 1 milione di euro dell'impatto sui saldi del ddl di bilancio per gli anni 2020 e 2021.

medesimo disegno di legge, pervenuta il 12 novembre 2018 – gli effetti complessivi sui saldi della manovra risultavano così determinati.

Tabella 1. Effetti complessivi sui saldi della manovra (DL fiscale e DDL bilancio 2019 – testi iniziali)

(milioni di euro – segno “-“= peggioramento del saldo)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
DL fiscale (saldo)				39,3	39,2	51,3	39,3	39,2	51,3
DDL bilancio 2019 (saldo)	-27.993,7	-26.263,9	-30.011,7	-22.171,4	-26.957,3	-25.683,1	-21.886,4	-26.834,5	-25.321,3
Saldo manovra	-27.993,7	-26.263,9	-30.011,7	-22.132,1	-26.918,1	-25.631,7	-21.847,1	-26.795,3	-25.269,9

Per quanto attiene al rapporto tra interventi (ossia effetti peggiorativi dei saldi, denominati anche “impieghi”) e mezzi di finanziamento (effetti migliorativi o “risorse”), al **netto delle variazioni**, di carattere compensativo, dovute all’appostamento su appositi fondi (**Fondo riduzione pressione fiscale e Fondo attualizzazione contributi pluriennali**) di risorse derivanti dal DL n. 119/2018 (ai sensi dell’art. 26 del medesimo decreto legge) e al loro successivo utilizzo nell’ambito del disegno di legge di bilancio 2019 (cfr. art. 1, comma 766, della legge n. 145/2018), la composizione della manovra veniva definita come risulta dalla seguente tabella e dalla relativa rappresentazione grafica.

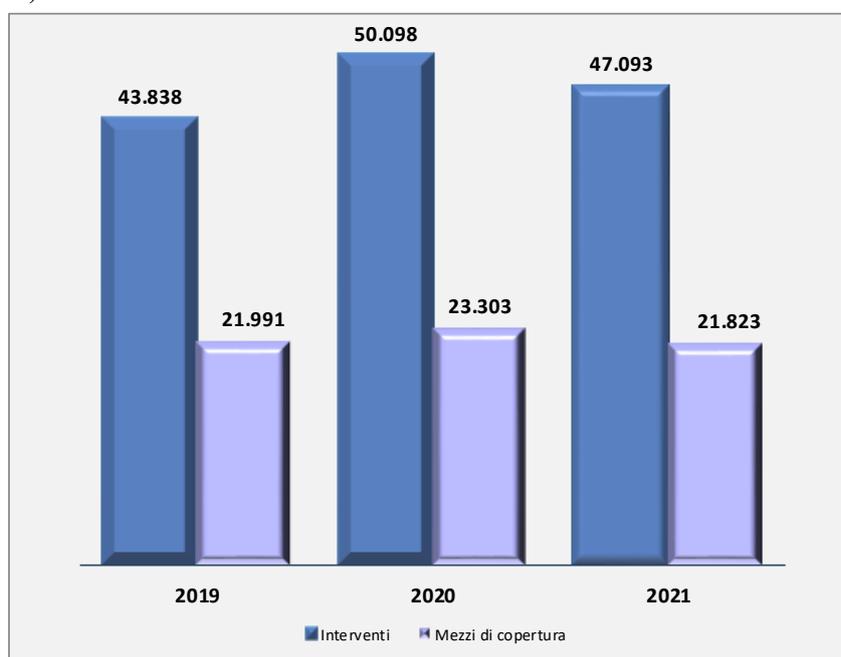
Tabella 2. Composizione della manovra al netto delle variazioni sul Fondo per la riduzione della pressione fiscale e sul Fondo attualizzazione contributi pluriennali – testi iniziali

(milioni di euro – segno “-“= peggioramento del saldo)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Totale mezzi di finanziamento	22.764,2	26.368,1	18.566,0	21.790,9	23.102,6	21.622,7	21.990,9	23.302,6	21.822,7
Totale interventi	50.757,9	52.632,0	48.577,7	43.923,0	50.020,7	47.254,4	43.838,0	50.097,9	47.092,6
Saldo manovra	-27.993,7	-26.263,9	-30.011,7	-22.132,1	-26.918,1	-25.631,7	-21.847,1	-26.795,3	-25.269,9

Inoltre è stato rimodulato l’effetto di talune disposizioni, con incrementi di pari importo sia sul lato degli interventi sia sul lato delle coperture. Tale rimodulazione comporta variazioni della manovra lorda, ma un impatto nullo sulla manovra netta.

Figura 1 – Interventi e mezzi di finanziamento al netto delle variazioni sul Fondo per la riduzione della pressione fiscale e sul Fondo attualizzazione contributi pluriennali (Indebitamento netto – milioni di euro) – testi iniziali



La prevalenza degli interventi rispetto ai mezzi di finanziamento determina il carattere espansivo della manovra in ciascun anno del triennio considerato.

Sempre al netto delle variazioni di incremento e di riduzione dei due Fondi sopra menzionati, in termini di indebitamento netto, la manovra sulle entrate comportava complessivamente riduzioni nette per circa 5,1 miliardi nel 2019, 2 miliardi nel 2020 e 1,6 miliardi nel 2022, quasi integralmente imputabili alle variazioni delle entrate tributarie.

La manovra sulle spese comportava invece incrementi netti per circa 16,8 miliardi nel 2019, 24,8 miliardi nel 2020 e 23,7 miliardi nel 2021. Gli incrementi riguardavano sia la parte corrente – con aumenti netti di circa 15 miliardi nel 2019, 17,9 nel 2020 e 15,8 nel 2021 – sia la spesa in conto capitale, che registrava incrementi netti per circa 1,8 miliardi nel 2019, 7 miliardi nel 2020 e 7,9 miliardi nel 2021).

2. La manovra approvata dalle Camere

A seguito dell'esame parlamentare gli effetti del **decreto legge fiscale** (DL n. 119/2018) risultano modificati come indicato nella seguente tabella.

Tabella 3. Effetti del DL n. 119/2018 (decreto fiscale): modifiche intervenute in sede di conversione

(milioni di euro – segno “-“ = peggioramento del saldo)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Testo iniziale (S. 886)									
Entrate	427,6	1.503,4	2.053,2	445,4	2.576,8	3.429,3	445,4	2.576,8	3.429,3
Spese	427,6	1.503,4	2.053,2	406,1	2.537,6	3.377,9	406,1	2.537,6	3.377,9
Effetti netti				39,3	39,2	51,3	39,3	39,2	51,3
Testo modificato (legge 136/2018)									
Entrate	1.095,6	1.899,1	1.908,3	1.113,4	2.971,6	3.283,7	1.113,4	2.971,6	3.283,7
Spese	1.078,7	1.895,5	1.904,7	1.071,4	2.928,8	3.228,8	1.071,4	2.928,8	3.228,8
Effetti netti	16,9	3,6	3,6	42,0	42,8	54,9	42,0	42,8	54,9

Per quanto riguarda la **legge di bilancio 2019**, a seguito dell’esame parlamentare l’impatto sui saldi del provvedimento risulta modificato rispetto alla versione originaria soprattutto per effetto delle modifiche intervenute in seconda lettura, presso il Senato, con l’approvazione del maxiemendamento 1.9000.

Al fine di individuare gli effetti della legge di bilancio, nel testo definitivamente approvato, si utilizzano le informazioni riportate nella relazione tecnica aggiornata, trasmessa alle Camere, e nel relativo prospetto riepilogativo, pubblicato anche sul sito del Ministero dell’economia e delle finanze³. Sulla base di tali documenti, gli effetti complessivi della manovra (comprensiva del “decreto fiscale” e della legge di bilancio) risultano così determinati:

Tabella 4. Effetti complessivi sui saldi della manovra (DL fiscale – testo convertito e Legge di bilancio 145/2018)

(milioni di euro – segno “-“ = peggioramento del saldo)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
DL fiscale- testo convertito (saldo)	16,9	3,6	3,6	42,0	42,8	54,9	42,0	42,8	54,9
Legge di bilancio 2019 (saldo)	-19.467,4	-14.320,3	-14.289,4	-12.870,7	-15.673,8	-9.651,4	-11.585,7	-14.551,0	-9.289,6
Saldo manovra	-19.450,5	-14.316,7	-14.285,8	-12.828,7	-15.631,1	-9.596,5	-11.543,7	-14.508,3	-9.234,7

³[http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-
/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/bilancio_finanziario/](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-
/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/bilancio_finanziario/)

In termini di **indebitamento netto**, il saldo della manovra si attesta quindi su circa 11,5 miliardi di maggior deficit nel 2019, 14,5 miliardi nel 2020 e 9,2 miliardi nel 2021.

Rispetto alla versione iniziale si evidenzia una **riduzione di circa 10,3 miliardi nel 2019, 12,3 miliardi nel 2020 e 16 miliardi nel 2021**.

Si evidenzia in proposito che il prospetto riepilogativo pubblicato sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze considera tuttora gli effetti iniziali del decreto legge fiscale in quanto le variazioni intervenute in sede di conversione saranno riversate in bilancio nel corso del 2019. Pertanto il saldo della manovra indicato in tale documento differisce da quello riportato nel presente dossier (vedi Tabella 4) per circa per 2,7 milioni nel 2019 e 3,6 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021.

Si fa presente inoltre che, rispetto alle cifre indicate nel prospetto riepilogativo allegato al maxiemendamento 1.9000 (S.981), oggetto dell'analisi contenuta nel dossier dei Servizi parlamentari "Legge di Bilancio 2019 - Effetti sui saldi a seguito del maxiemendamento 1.9000"⁴, i nuovi allegati tecnici alla legge di bilancio registrano, limitatamente all'impatto ascrivito alla manovra in termini di fabbisogno, un incremento per 1 miliardo annuo per il 2019 e il 2020. La differenza è imputabile alla correzione di un refuso contenuto nel precedente prospetto riepilogativo, relativo agli effetti dei rifinanziamenti di parte capitale disposti dalla sezione II della legge di bilancio.

Ulteriori differenze tra il nuovo prospetto riepilogativo e quello allegato al maxiemendamento riguardano imputazioni diverse di effetti tra la sez. I e la sez. II della legge di bilancio, fermi restando gli effetti netti complessivi (saldo della manovra)⁵.

Composizione della manovra 2019 (indebitamento netto)

Con esclusivo riferimento al **saldo di indebitamento netto**, nelle tavole che seguono sono riportati gli effetti della manovra suddivisi, rispettivamente, tra: interventi e mezzi di finanziamento (Tabella 5) e tra entrate e spese (Tabella 6). In entrambi i casi, gli importi sono considerati al netto delle variazioni (di carattere compensativo) sul Fondo riduzione pressione fiscale e Fondo attualizzazione contributi pluriennali, previste dall'art. 26, commi 1 e 2, del decreto fiscale e dell'art.1, comma 766, della legge di bilancio.

⁴ Documentazione di finanza pubblica n. 5 del dicembre 2018.

⁵ Ulteriori differenze possono essere dovute ad arrotondamenti.

Tabella 5. Composizione della manovra : interventi e mezzi di finanziamento (indebitamento netto)
(milioni di euro – segno “-“= peggioramento del saldo)

	Legge di bilancio 2019			Decreto fiscale			Totale manovra		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Maggiori spese correnti	16.897,5	24.133,9	21.914,2	236,2	404,7	6,0	17.133,7	24.538,5	21.920,2
Maggiori spese in conto capitale	4.970,8	9.403,1	10.348,1	510,9	285,5	-	5.481,7	9.688,6	10.348,1
Totale maggiori spese	21.868,2	33.536,9	32.262,2	747,1	690,2	6,0	22.615,3	34.227,1	32.268,2
Minori entrate tributarie	17.216,9	11.708,8	12.695,3	114,1	116,5	117,0	17.331,1	11.825,3	12.812,2
Minori entrate contributive	621,4	784,4	866,4	1,0	-	-	622,4	784,4	866,4
Minori entrate tributarie e contributive	121,6	44,6	44,6	-	-	-	121,6	44,6	44,6
Minori entrate extratributarie	6,7	6,2	6,2	147,1	143,4	141,3	153,8	149,6	147,5
Minori entrate in conto capitale	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale minori entrate	17.966,6	12.544,0	13.612,5	262,3	259,9	258,2	18.228,9	12.804,0	13.870,7
Totale interventi	39.834,8	46.081,0	45.874,7	1.009,4	950,1	264,2	40.844,2	47.031,1	46.138,9
Maggiori entrate tributarie	11.899,5	15.981,7	20.351,0	561,9	2.209,3	2.924,3	12.461,4	18.191,0	23.275,2
Maggiori entrate contributive	36,0	38,0	17,0	-	358,0	458,0	36,0	396,0	475,0
Maggiori entrate tributarie e contributive	672,4	1.558,1	1.539,7	-	-	-	672,4	1.558,1	1.539,7
Maggiori entrate extratributarie	302,3	205,0	205,0	813,7	664,2	159,5	1.116,0	869,2	364,5
Maggiori entrate in conto capitale	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Totale maggiori entrate	12.910,2	17.782,8	22.112,6	1.375,6	3.231,5	3.541,8	14.285,9	21.014,3	25.654,4
Minori spese correnti	7.459,5	7.932,3	7.874,2	14,5	100,5	149,3	7.474,1	8.032,8	8.023,5
Minori spese in conto capitale	7.489,0	3.475,7	3.226,3	51,5	-	-	7.540,5	3.475,7	3.226,3
Totale minori spese	14.948,6	11.408,0	11.100,5	66,0	100,5	149,3	15.014,6	11.508,5	11.249,8
Totale mezzi di finanziamento	27.858,8	29.190,8	33.213,1	1.441,7	3.332,0	3.691,1	29.300,5	32.522,8	36.904,3
Saldo	-11.976,0	-16.890,2	-12.661,6	432,3	2.381,9	3.426,9	-11.543,7	-14.508,3	-9.234,7

Tabella 6. Composizione della manovra : entrate e spese (indebitamento netto)
(milioni di euro – segno “-“ = peggioramento del saldo)

	Legge di bilancio 2019			Decreto fiscale			Totale manovra		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Maggiori entrate tributarie	11.899,5	15.981,7	20.351,0	561,9	2.209,3	2.924,3	12.461,4	18.191,0	23.275,2
Maggiori entrate contributive	36,0	38,0	17,0	-	358,0	458,0	36,0	396,0	475,0
Maggiori entrate tributarie e contributive	672,4	1.558,1	1.539,7	-	-	-	672,4	1.558,1	1.539,7
Maggiori entrate extratributarie	302,3	205,0	205,0	813,7	664,2	159,5	1.116,0	869,2	364,5
Maggiori entrate in conto capitale	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale maggiori entrate	12.910,2	17.782,8	22.112,6	1.375,6	3.231,5	3.541,8	14.285,9	21.014,3	25.654,4
Minori entrate tributarie	17.216,9	11.708,8	12.695,3	114,1	116,5	117,0	17.331,1	11.825,3	12.812,2
Minori entrate contributive	621,4	784,4	866,4	1,0	-	-	622,4	784,4	866,4
Minori entrate tributarie e contributive	121,6	44,6	44,6	-	-	-	121,6	44,6	44,6
Minori entrate extratributarie	6,7	6,2	6,2	147,1	143,4	141,3	153,8	149,6	147,5
Minori entrate in conto capitale	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale minori entrate	17.966,6	12.544,0	13.612,5	262,3	259,9	258,2	18.228,9	12.804,0	13.870,7
Variazione netta entrate	-5.056,3	5.238,8	8.500,1	1.113,4	2.971,6	3.283,6	-3.943,0	8.210,4	11.783,7
Maggiori spese correnti	16.897,5	24.133,9	21.914,2	236,2	404,7	6,0	17.133,7	24.538,5	21.920,2
Maggiori spese in conto capitale	4.970,8	9.403,1	10.348,1	510,9	285,5	0,0	5.481,7	9.688,6	10.348,1
Totale maggiori spese	21.868,2	33.536,9	32.262,2	747,1	690,2	6,0	22.615,3	34.227,1	32.268,2
Minori spese correnti	7.459,5	7.932,3	7.874,2	14,5	100,5	149,3	7.474,1	8.032,8	8.023,5
Minori spese in conto capitale	7.489,0	3.475,7	3.226,3	51,5	0,0	0,0	7.540,5	3.475,7	3.226,3
Totale minori spese	14.948,6	11.408,0	11.100,5	66,0	100,5	149,3	15.014,6	11.508,5	11.249,8
Variazione netta spese	6.919,7	22.129,0	21.161,7	681,1	589,7	-143,3	7.600,7	22.718,6	21.018,4
Saldo	-11.976,0	-16.890,2	-12.661,6	432,3	2.381,9	3.426,9	-11.543,7	-14.508,3	-9.234,7

Per quanto attiene al rapporto tra interventi (impieghi) e mezzi di finanziamento (risorse), la composizione della manovra risulta definita nei termini indicati dalla tabella che segue (Tabella 7) e dalla relativa rappresentazione grafica (Figura 2).

Sono riportati tra gli interventi tutti gli effetti peggiorativi dei saldi (riduzioni di entrate ed incrementi di spese) indicati nei prospetti riepilogativi aggiornati, riferiti al “decreto fiscale” e alla “legge di bilancio 2019”. Corrispondentemente, l’ammontare dei mezzi di copertura è calcolato sommando tutti gli effetti migliorativi (risparmi di spesa ed incrementi di entrate), riportati nei medesimi documenti.

Pertanto, coerentemente con tale metodologia, gli importi riferiti all’impatto delle diverse misure sono considerati “al lordo” dei relativi effetti di segno opposto, ove esistenti. Eventuali differenze rispetto ad analoghi dati forniti in altri documenti ufficiali potrebbero derivare dal ricorso, per talune voci, ad una diversa metodologia di computo, ferma restando la coerenza dei valori riferiti al saldo complessivo della manovra⁶.

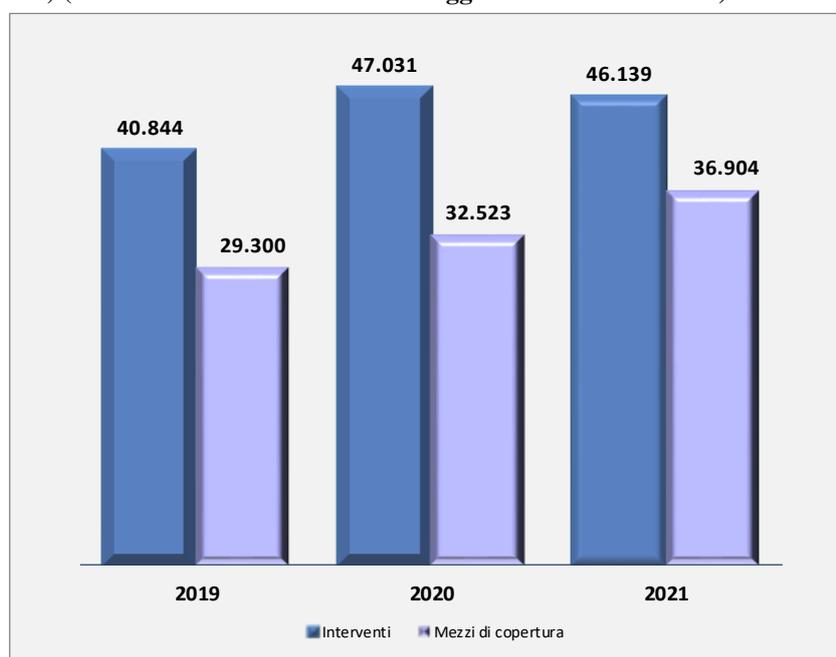
Tabella 7. Composizione della manovra al netto delle variazioni sul Fondo per la riduzione della pressione fiscale e sul Fondo attualizzazione contributi pluriennali (DL fiscale – testo convertito e Legge di bilancio n. 145/2018)

(milioni di euro – segno “-“ = peggioramento del saldo)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Totale mezzi di finanziamento	27.706,8	34.467,7	32.622,3	29.100,5	32.322,8	36.704,3	29.300,5	32.522,8	36.904,3
Totale interventi	47.157,3	48.784,4	46.908,1	41.929,2	47.953,9	46.300,7	40.844,2	47.031,1	46.138,9
Saldo manovra	-19.450,5	-14.316,7	-14.285,8	-12.828,7	-15.631,1	-9.596,5	-11.543,7	-14.508,3	-9.234,7

⁶ A titolo esemplificativo, i dati sulla legge di bilancio pubblicati di recente sul sito della RGS, a parità di saldo della manovra, indicano ammontari più contenuti sia dal lato degli interventi (40,3 miliardi nel 2019) sia dal lato del reperimento delle risorse (28,8 miliardi). La differenza rispetto ai corrispondenti importi indicati nel presente *dossier* riflette la mancata nettizzazione dei movimenti contabili sui due Fondi e una diversa modalità di rappresentazione degli effetti del decreto fiscale, considerati in forma aggregata, per categorie di entrate e spese, anziché distintamente per singola voce.

Figura 2 – Interventi e mezzi di finanziamento al netto delle variazioni sul Fondo per la riduzione della pressione fiscale e sul Fondo attualizzazione contributi pluriennali (Indebitamento netto – milioni di euro) (DL fiscale – testo convertito e Legge di bilancio 145/2018)



Sempre al netto delle variazioni sui due Fondi sopra menzionati, la **manovra sulle entrate** comporta quindi una riduzione netta del gettito complessivo per circa 3,9 miliardi nel 2019 ed incrementi netti per 8,2 miliardi nel 2020 e 11,8 miliardi nel 2022, in massima parte imputabili alle variazioni delle entrate tributarie.

La **manovra sulle spese** comporta invece incrementi netti per ciascun anno, per circa:

- 7,6 miliardi nel 2019, risultanti da un incremento di 9,7 miliardi della parte corrente e da una riduzione per circa 2 miliardi di parte capitale;
- 22,7 miliardi nel 2020, dovuti ad incrementi sia di parte corrente (16,5 miliardi) sia di parte capitale (6,2 miliardi);
- 21 miliardi nel 2021, di cui 13,9 miliardi riguardano la parte corrente e 7,1 miliardi la parte capitale.

Principali interventi e mezzi di finanziamento

Nell’analisi che segue sono indicati gli importi riferibili alle principali misure recate dalla manovra (Tabella 8).

Poiché molte di queste comportano sia effetti migliorativi (configurabili quindi come “mezzi di finanziamento”) sia effetti peggiorativi dei saldi (“interventi”), ai fini della individuazione dell’entità delle **single misure** è

stato calcolato l'**effetto netto** ascrivibile a ciascuna di essi nei diversi esercizi considerati.

Nel caso in cui l'effetto netto risulti peggiorativo dei saldi, la misura è ricompresa tra gli interventi; nel caso opposto, viene invece classificata tra i mezzi di copertura.

Per alcune voci – appositamente contrassegnate nella tabella - l'effetto netto è di segno diverso nei vari esercizi.

Tabella 8. Principali interventi e mezzi di finanziamento (DL fiscale – testo convertito e Legge di bilancio n. 145/2018)

(milioni di euro)

	Indebitamento netto		
	2019	2020	2021
Interventi			
Clausole di salvaguardia IVA (*)	12.472		
Flat tax	346	1.938	2.518
Proroga detrazioni fiscali (eco-bonus) (*)		595	887
Proroga super e iper ammortamento		405	810
Regime tributario utili reinvestiti e abrogazione ACE (*)			355
Misure tributarie per imprese e professionisti (esclusa flat tax) (*)		151	115
Revisione tariffe INAIL	300	201	303
Calamità	948	384	80
Ristoro risparmiatori	49	299	399
Reddito di cittadinanza - al netto risorse REI ⁽¹⁾ (inclusi effetti riflessi assunzioni Centri per l'impiego)	4.752	5.747	5.959
Pensionamenti anticipati (cd. "Quota 100")	3.968	8.336	8.684
Pubblico impiego (inclusi effetti riflessi assunzioni)	392	1.032	1.302
Sviluppo e investimenti pubblici e privati ⁽²⁾ (spesa in conto capitale)	3.162	4.612	6.236
Welfare-spesa sociale	465	351	114
Cultura, sport e politiche giovanili (inclusa scuola e università)	375	491	425
Finanza regionale	10	750	
Altre spese ⁽³⁾	299	372	428
Rifinanziamenti, definanze e riprogrammazioni (Sezione II legge di bilancio) (*)		1.968	1.087
Totale interventi	27.537	27.634	29.703
Mezzi di copertura			
Clausole di salvaguardia IVA (*)		3.910	9.182
Abrogazione dell'imposta sul reddito imprenditoriale (IRI)	1.987	1.238	1.264
Rottamazione cartelle esattoriali, definizioni agevolate e altre misure di pace fiscale	864	1.690	1.408
Crediti d'imposta	130	167	429
Web tax	150	600	600
Rafforzamento della fatturazione elettronica tra privati	300	1.160	1.912
Fiscalità operatori finanziari e assicurativi	3.275	459	823
Trattamento fiscale svalutazione crediti nuovi principi contabili	950		
Revisione tassazione sui giochi	765	687	684
Misure tributarie per imprese e professionisti (esclusa flat tax) (*)	51		
Proroga detrazioni fiscali (eco-bonus) (*)	35		
Regime tributario utili reinvestiti e abrogazione ACE (*)	228	425	
Altre misure tributarie e altre entrate	443	406	428
Misure sulle pensioni più elevate	329	825	1.311
Razionalizzazione spesa e riprogrammazione trasferimenti a enti (esclusa Sezione II legge di bilancio)	717	1.410	2.278
Dismissioni immobili	950	150	150
Rifinanziamenti, definanze e riprogrammazioni (Sezione II legge di bilancio) (*)	4.818		
Totale mezzi di copertura	15.994	13.126	20.468
Indebitamento netto	-11.544	-14.508	-9.235

(*) *Voci classificabili, in esercizi diversi, sia tra gli interventi sia tra i mezzi di copertura.*

(1) Gli importi sono al netto delle risorse REI, già stanziati, che ammontano a 2.198 milioni nel 2018, 2.158 milioni nel 2020 e 2.130 milioni dal 2021; tali risorse si aggiungono a quelle stanziati dalla LB2019. A riduzione della spesa complessiva sono inoltre calcolati gli effetti riflessi per assunzioni nei Centri per l'impiego.

(2) La voce non include i rifinanziamenti, definanze e riprogrammazioni della Sezione II della legge di bilancio.

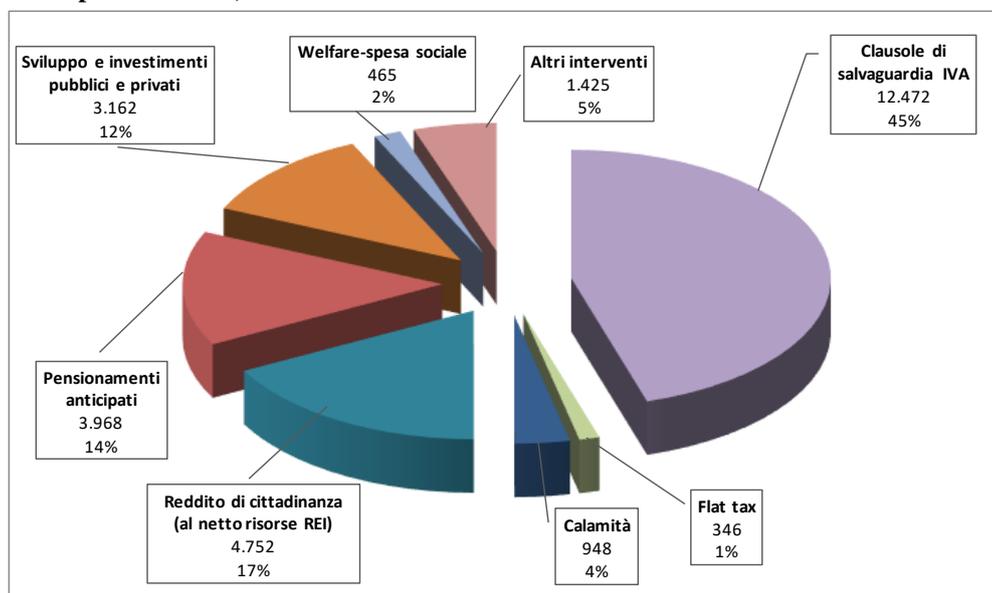
(3) Include le variazioni sui "fondi indistinti" (FISPE, FEI, Fondi speciali, Fondo per l'attuazione del programma di Governo, e altri)

Come si evince dalla Tabella, **adottando tale diversa metodologia**, sia il valore complessivo degli interventi sia quello dei mezzi di finanziamento risultano di ammontare ridotto rispetto ai corrispondenti valori, indicati nei precedenti paragrafi, che sono invece calcolati in termini di “manovra lorda”⁷.

Non varia peraltro il **saldo della manovra** ottenuto utilizzando le due diverse metodologie⁸.

Limitatamente all’esercizio 2019, di seguito si fornisce una rappresentazione grafica delle principali misure della manovra, sia dal lato degli interventi sia dal lato del reperimento delle risorse.

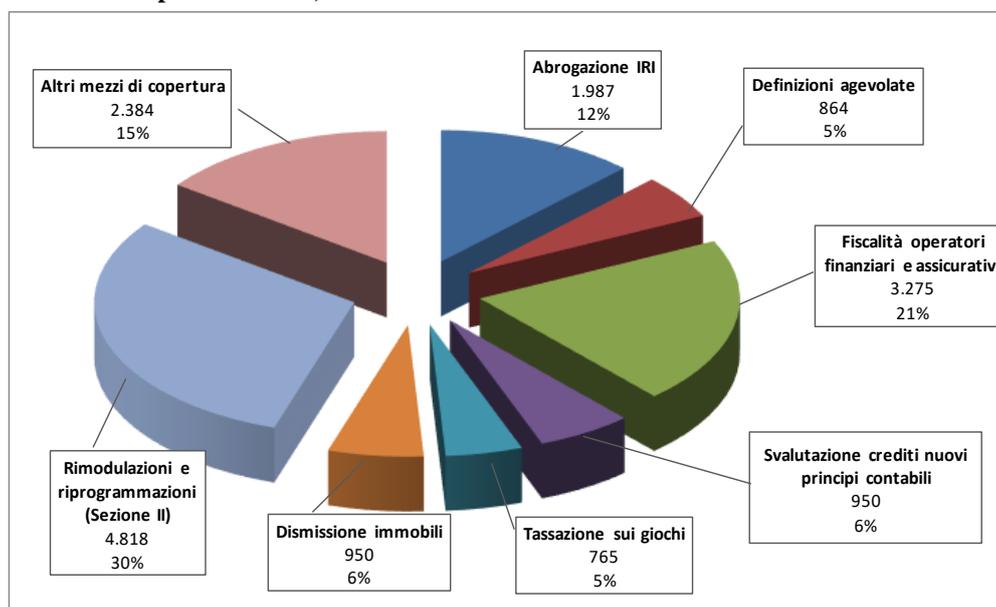
Figura 3 - Anno 2019 – Principali Interventi (Indebitamento netto – milioni di euro e % rispetto al totale)



⁷ Ossia cumulando e ponendo a raffronto tutti gli effetti peggiorativi, da un lato, e tutti quelli migliorativi dei saldi, dall’altro.

⁸ Eventuali differenze sono il frutto di arrotondamenti.

Figura 4 - Anno 2019 – Principali Mezzi di copertura (Indebitamento netto – milioni di euro e % rispetto al totale)



3. Impatto sul saldo netto da finanziare della manovra di bilancio 2019-2021

Nel presente paragrafo si dà conto dell’impatto complessivo sul saldo del bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare) della manovra 2019-2021, costituita dalla legge di bilancio in senso stretto e dal decreto-legge n. 119 del 2018, recante "*Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria*".

A tal fine sono **utilizzate** le **informazioni** contenute nelle **relazioni tecniche** e nei **prospetti riepilogativi** dei saldi riferiti ai citati provvedimenti.

Si ricorda che il saldo netto da finanziare (SNF) è pari alla differenza tra le entrate finali e le spese finali iscritte all'interno del bilancio dello Stato, ossia la differenza tra il totale delle entrate e delle spese al netto delle operazioni di accensione e rimborso di prestiti.

Premesso quanto sopra, si evince dalla tabella 9 che l'effetto complessivo sul SNF è sostanzialmente ascrivibile alla legge di bilancio, atteso che risulta marginale l'impatto in termini di competenza finanziaria delle misure contenute nel decreto-legge n. 119/2018.

Tabella 9. Effetti sul saldo netto da finanziare (DL fiscale – testo convertito e Legge di bilancio 145/2018)

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare		
	2019	2020	2021
DL n. 119/2018, come convertito dalla legge n. 136/2018	16,9	3,6	3,6
Legge di bilancio n. 145/2018	-19.467,4	-14.320,3	-14.289,4
Effetto complessivo	-19.450,5	-14.316,7	-14.285,8

Fonte: Elaborazione su dati RT e prospetto riepilogativo allegati alla legge di bilancio n.145/2018 e al decreto-legge n.119/2018.

In particolare, valutando l'impatto della legge di bilancio sul SNF in modo più dettagliato, si sottolinea che l'articolato determina un peggioramento del saldo pari a circa 20,9 miliardi per il 2019 (di cui 12,9 miliardi per maggiori spese), circa 15,1 miliardi per il 2020 (di cui 16,8 miliardi per maggiori spese) e circa 9 miliardi per il 2021 (di cui 16,7 miliardi per maggiori spese). Tali importi sono solo marginalmente compensati dagli effetti migliorativi del SNF ascrivibili alla sezione II limitatamente al 2019 e al 2020, esercizi nei quali il complesso dei rifinanziamenti, delle riprogrammazioni e dei definanziamenti riduce gli effetti sul SNF dell'articolato in misura pari a circa 1,3 miliardi nel 2019 e a 0,8 miliardi nel 2020. Viceversa, per il 2021 anche il contributo della sezione II risulta essere peggiorativo del SNF per un importo pari a circa 5,3 miliardi di euro.

4. Riprogrammazioni e variazioni quantitative

Il seguente paragrafo rappresenta in modo sintetico gli effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica delle riprogrammazioni e delle variazioni quantitative (refinanziamenti e definanziamenti), limitatamente al bilancio 2019-2021 anche se definite per un periodo ultra-triennale, con riferimento alle dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente relative ai fattori legislativi, ai sensi di quanto stabilito dal comma 3, lett. b), dell'articolo 23 della legge n. 196 del 2009, come modificato dalla legge n. 163 del 2016.

Tali variazioni erano in precedenza operate con le tabelle C, D ed E all'interno della legge di stabilità, investendo profili sostanziali che erano poi recepiti nella legge di bilancio e, in quanto tali, preclusi alla legge di bilancio stessa, stante la sua natura di legge formale, mantenuta fino alla riforma introdotta con la legge n. 163.

Questa parte della manovra non necessita di innovazioni legislative e attiene a:

- rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni degli stanziamenti di bilancio;
- risorse per soddisfare eventuali esigenze indifferibili.

La tabella seguente evidenzia l'entità finanziaria delle misure di rifinanziamento, riprogrammazione e definanziamento contenute nella sezione II della legge di bilancio n. 145 del 2018.

Tabella 10. Effetti dei rifinanziamenti, delle riprogrammazioni e dei definanziamenti (sez. II legge n. 145 del 2018)

(milioni di euro)

MANOVRA SEZIONE II	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
TOTALE RIFINANZIAMENTI	2.614,2	4.194,0	1.674,0	1.794,2	3.044,0	894,0	794,2	2.044,0	894,0
Spesa parte corrente	659,2	2.199,0	679,0	659,2	2.199,0	679,0	659,2	2.199,0	679,0
Spesa conto capitale	1.955,0	1.995,0	995,0	1.135,0	1.195,0	215,0	135,0	195,0	215,0
Entrate tributarie/correnti	0,0	0,0	0,0	0,0	350,0	0,0	0,0	350,0	0,0
TOTALE RIPROGRAMMAZIONI	-2.240,0	-4.200,0	4.240,0	-3.090,0	800,0	890,0	-3.090,0	800,0	890,0
Spesa parte corrente									
Spesa conto capitale	-2.240,0	-4.200,0	4.240,0	-3.090,0	800,0	890,0	-3.090,0	800,0	890,0
TOTALE DEFINANZIAMENTI	-1.758,1	-768,6	-614,8	-2.522,6	-876,0	-696,6	-2.522,6	-876,0	-696,6
Spesa parte corrente	-481,2	-558,1	-412,4	-481,2	-558,1	-412,4	-481,2	-558,1	-412,4
Spesa conto capitale	-1.276,9	-210,5	-202,4	-2.043,2	-319,7	-286,0	-2.043,2	-319,7	-286,0
Entrate tributarie/correnti	0,0	0,0	0,0	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8

In termini di saldo netto da finanziare la sezione II della legge di bilancio effettua **rifinanziamenti** per circa 2,6 miliardi di euro nel 2019, 4,2 miliardi nel 2020 e quasi 1,7 miliardi nel 2021, con gli importi più rilevanti destinati alle missioni internazionali di pace (circa 1,5 miliardi nel 2020) e ad una serie di fondi inerenti al *welfare* (per somme comprese fra i 75 e i 120 milioni di euro annui per la non autosufficienza, per le politiche sociali, per l'assistenza agli alunni disabili, per le politiche per la famiglia). Per quanto riguarda la spesa corrente significativi, anche se non estesi all'intero arco temporale di riferimento, risultano anche i trasferimenti alle FFSS e il finanziamento del FFO delle università. Per i rifinanziamenti di spese in conto capitale si segnalano quelli per la partecipazione ad organismi internazionali (per circa 1 miliardo annuo nel 2019-2020) e per il Fondo per lo sviluppo e coesione (800 milioni annui).

Le **riprogrammazioni**, tutte riferibili alla parte in **conto capitale**, determinano un miglioramento del SNF per il 2019 e il 2020, rispettivamente di circa 2,2 e 4,2 miliardi di euro, mentre per il 2021 si registra un peggioramento del suo valore per circa 4,2 miliardi: tale esito scaturisce in gran parte dalla cospicua riduzione del cofinanziamento nazionale dei fondi UE nel 2020 e dal suo incremento nell'anno successivo.

I **definanziamenti** hanno interessato sia la **parte corrente** che la parte in **conto capitale**, principalmente attraverso misure di razionalizzazione della

spesa e, per la sola parte in conto capitale, la riduzione dei trasferimenti alle FF.SS..

Il totale dei definanziamenti è di circa 1,75 miliardi di euro per il 2019 e si attesta intorno agli 800 milioni nel 2020 e ai 600 milioni nel 2021.