



MEMORIA

**per l'audizione preliminare
presso le Commissioni Bilancio congiunte
del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati
concernente l'esame della Nota di Aggiornamento al Documento
di Economia e Finanza presentato dal Governo (Doc. LVII, n. 4-bis)**

5 ottobre 2021



Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro

IL PRESIDENTE

(5 OTTOBRE 2021)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 10, comma 1, della citata legge ed in particolare la lettera b) secondo cui il CNEL *"esamina, in apposite sessioni, il Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, che il Governo presenta alle Camere rispettivamente ai sensi degli articoli 10 e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni"* e la lettera d) secondo cui il CNEL *"esprime proprie valutazioni sull'andamento della congiuntura economica in sessioni semestrali"*;

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTO il regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019, in particolare l'articolo 18, (*Procedure semplificate*);

VISTO il Programma di attività del Cnel, approvato nella seduta 27 gennaio 2021, con le integrazioni apportate dall'Assemblea del 24 febbraio 2021;

VISTA la Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza presentato dal Governo (Doc. LVII, n. 4-bis);

VISTA la nota 30 settembre 2021 a firma del Presidente della Commissione 5^a del Senato Daniele PESCO, anche a nome del Presidente della V Commissione della Camera Fabio MELILLI, di convocazione del Presidente del Cnel all'audizione preliminare in videoconferenza, dinanzi alle Commissioni Bilancio congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, per il giorno 5 ottobre 2021, concernente l'esame della Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza presentato dal Governo (Doc. LVII, n. 4-bis);

VISTO il secondo Rapporto semestrale 2021 del CNEL di esame della Congiuntura ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera d) della citata legge n. 936/1986;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse nel corso della seduta dell'Assemblea del 29 settembre 2021:

VISTO l'elaborato di commento alla citata Nota di Aggiornamento al DEF predisposto dagli Uffici istruttori del Cnel sottoposto alla discussione nelle Commissioni Istruttorie Congiunte nella seduta del 1 ottobre 2021;

TENUTO CONTO di tutte le osservazioni formulate dai Consiglieri rappresentanti ed esperti, componenti delle Commissioni istruttorie congiunte;

VISTO il verbale della seduta dell'Ufficio di Presidenza del 22 settembre 2021 e del 4 ottobre 2021;

FATTA SALVA la ratifica dell'Assemblea nella prima seduta utile;

SENTITO il Segretario generale, Cons Paolo PELUFFO;

ADOTTA

L'unità "Memoria per l'audizione preliminare 5 ottobre aprile 2021 presso le Commissioni Bilancio congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati concernente l'esame della Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza presentato dal Governo (Doc. LVII, n. 4-bis)".

Prof. Tiziano TREU

Memoria per l'audizione preliminare 5 ottobre aprile 2021 presso le Commissioni Bilancio congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati concernente l'esame della Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza presentato dal Governo (Doc. LVII, n. 4-bis)

SOMMARIO

PARTE I

Il quadro di riferimento normativo in cui si colloca la Nota di aggiornamento al DEF 2021

I contenuti della Nota di aggiornamento al DEF 2021:

Quadro complessivo e politica di bilancio, quadro macroeconomico. Valutazioni sulla dinamica congiunturale, l'andamento del mercato del lavoro, *focus* sul gettito tributario

Indebitamento netto e debito pubblico

Il contesto europeo

Osservazioni sul Rapporto programmatico recante interventi in materia di spese fiscali (allegato 2 alla NADEF)

Misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva (Allegato 3 alla NADEF)

PARTE II: LE OSSERVAZIONI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

PARTE I

Il quadro di riferimento normativo in cui si colloca la Nota di aggiornamento al DEF 2021

La Nota di aggiornamento al DEF è prevista dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, articolo 10-*bis*, che ne definisce in dettaglio il contenuto: l'aggiornamento degli obiettivi programmatici (articolo 10, comma 2, lettera e), per modificare una diversa articolazione degli obiettivi tra sottosettori e per recepire le raccomandazioni approvate dal Consiglio dell'UE, nonché l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e per il restante periodo di riferimento. Si ricorda che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio definiscono¹ per ciascun anno del periodo di programmazione gli obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sottosettori, in modo da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine, o il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo in caso di eventi eccezionali o scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale. La NADEF deve, inoltre, riportare gli obiettivi di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e gli obiettivi di saldo di cassa del settore statale, le eventuali modifiche apportate al DEF rispetto alle raccomandazioni del Consiglio dell'UE sul Programma di stabilità e sul PNR, l'indicazione degli ambiti in cui interverrà la manovra di finanza pubblica nei tre anni successivi, con una sintesi degli effetti finanziari attesi sulle entrate e sulla spesa. La Nota è accompagnata da un rapporto programmatico sugli interventi che il Governo intende attuare con la manovra per modificare le spese fiscali a seguito di mutate esigenze socioeconomiche, mentre può essere corredata da eventuali disegni di legge collegati alla manovra, ognuno recante disposizioni omogenee per materia e finalizzati al raggiungimento degli obiettivi programmatici.

I contenuti della Nota di aggiornamento al DEF 2021

L'edizione 2021 consta di quattro capitoli (quadro complessivo e politica di bilancio, quadro macroeconomico, indebitamento netto e debito pubblico, riforme e raccomandazioni del Consiglio dell'UE) e di tre allegati (una nota illustrativa sulle leggi pluriennali di spesa in conto capitale a carattere non permanente, un rapporto programmatico sugli interventi in materia di spese fiscali, un rapporto sui risultati conseguiti nel contrasto all'evasione fiscale e contributiva).

¹ Articolo 3, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

I. e II. Quadro complessivo e politica di bilancio, quadro macroeconomico

Valutazioni sulla dinamica congiunturale

Nel suo parere semestrale² questo Consiglio ha di recente rilevato come le tendenze al rafforzamento dell'economia e del commercio mondiale, evidenti da mesi, collochino il nostro Paese in un contesto globale che sta gradualmente adattando il sistema produttivo alle incertezze derivanti dalla pandemia. La crescita, asimmetrica fra aree geografiche, ha spinto tutti gli osservatori ad aggiornare le previsioni sulle prospettive di crescita per le economie più avanzate. Peraltro, anche per le economie emergenti, in ritardo nelle campagne vaccinali e incerti nelle dinamiche della ripresa, l'aggiornamento delle proiezioni di primavera ipotizza una crescita per il 2022, in uno scenario connotato dal miglioramento della situazione pandemica e da una nuova espansione fiscale attesa negli USA alla fine del 2021.

Per quanto riguarda il nostro Paese, è ormai evidente come il crollo del 2020 si sia rivelato minore del previsto e come fossero eccessivamente pessimistiche le previsioni degli osservatori internazionali formulate nell'ultima parte dell'anno scorso. I primi sei mesi del 2021 hanno fatto registrare un miglioramento nel confronto congiunturale superiore alle previsioni, con un lieve aumento del PIL nel I trimestre (+0,2) e un notevole +2,7 nel II, che fanno prevedere un III trimestre al +2,2. Il buon andamento della campagna vaccinale (la NADEF segnala un 78,1% di popolazione maggiore di 12 anni con due dosi ricevute) ha senz'altro determinato la spinta principale alla ripresa economica. La prima metà dell'anno ha registrato una crescita del valore aggiunto che ha consentito all'industria di recuperare i livelli precrisi, e nel settore costruzioni addirittura di superarlo. Dal II trimestre il recupero è stato trainato dai servizi, dal mercato rimbalzo dei consumi, dalla crescita degli investimenti e dalle esportazioni. Sull'ultima parte dell'anno un significativo contributo è atteso dalla domanda estera e dalle dinamiche di investimento, che dovrebbero cominciare a risentire dell'effetto traino prodotto dalla componente pubblica connessa all'attuazione del Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza, nonché dalla auspicata ridestinazione di parte dell'elevato *stock* di risparmio accumulato durante il blocco dei consumi.

La solidità della crescita si profila dunque come condizione indispensabile perché si realizzi automaticamente l'assorbimento *deficit*; senza la capacità del Paese di rimettere in moto stabilmente i consumi, non si potrà evitare l'introduzione di nuove misure espansive, che però andrebbero a pesare ulteriormente sul *deficit*.

² CNEL, Parere concernente valutazioni sull'andamento della congiuntura economica (legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 10, lett. d). II Sessione semestrale 2021."

Secondo l'Ufficio parlamentare di bilancio il Governo indica una crescita dell'economia italiana per il 2021 (6%) in grado di recuperare quasi due terzi della flessione del 2020, per cui il PIL risulterebbe inferiore a quello del 2019 per circa tre punti percentuali. Tale previsione sul PIL 2021 sottende la prosecuzione del recupero dell'attività economica nel III trimestre, con ritmi inferiori a quelli della primavera ma comunque elevati. Sempre secondo il Governo, il recupero dell'economia proseguirebbe nel 2022 a un ritmo di crescita ancora alto, per quanto in rallentamento rispetto al 2021, beneficiando dello stimolo impresso dal PNRR.

In riferimento alle determinanti della crescita, il quadro macroeconomico illustrato dalla NADEF attribuisce l'espansione dell'economia del 2021 all'impulso delle componenti interne di domanda, mentre sarebbe limitato il contributo delle esportazioni nette e appena negativo quello della variazione delle scorte. L'aumento delle esportazioni è maggiore di quello della domanda estera, mentre la dinamica delle importazioni appare allineata alle variabili di attivazione interne.

Guardando al biennio 2023-2024, la variazione di PIL (rispettivamente 2,6 e 1,9%) riflette dinamiche di crescita più elevate rispetto alle stime sul prodotto potenziale formulate prima della crisi, e ciò si dovrebbe attribuire a un più sostenuto processo di accumulazione di capitale grazie al PNRR. Le proiezioni formulate dal Governo scontano un processo di accumulazione di capitale molto forte, con investimenti che alla fine del periodo risulterebbero superiori a quelli degli anni precedenti la pandemia per circa un quinto.

La struttura settoriale del sistema economico si riflette sulle caratteristiche del recupero dell'economia, e va tenuta presente nel dibattito che si sta sviluppando a proposito del potenziale inflazionistico della fase di ripresa. Va ricordato infatti che la natura della crisi, legata all'adozione di provvedimenti amministrativi di fermo della mobilità, ha influito notevolmente sull'instabilità economica. I settori più direttamente coinvolti da misure di distanziamento hanno registrato cadute dei livelli produttivi di entità eccezionale, alle quali hanno simmetricamente fatto seguito recuperi altrettanto veloci non appena le misure di distanziamento sono venute meno.

Si è trattato di cambiamenti repentini - diversi dall'avvicinarsi delle normali fasi del ciclo, le quali di solito si producono gradualmente nel giro di trimestri - che hanno comportato tensioni sui mercati delle materie prime tuttora in corso. La spinta della ripresa "a V" della produzione si è sommata all'effetto causato dai livelli delle scorte di materie prime e semilavorati durante la seconda metà del 2020. Alla contrazione dell'offerta di materie prime ha fatto seguito una vigorosa ripresa industriale che ha colto di sorpresa i produttori e spinto la domanda su livelli superiori all'offerta di breve periodo. Le tensioni sui prezzi sembrano, dunque, per lo più dovute alla reazione simmetrica alle contrazioni avvenute nella prima fase della crisi e appaiono in tutte le filiere in fase di stabilizzazione.

L'aumento dell'inflazione registrata in Europa appare legato, pertanto, a elementi di carattere transitorio, al superamento della fase del distanziamento

sociale, al mutamento nelle abitudini di consumo indotto dalla pandemia, e a problemi di carattere organizzativo verificati nelle imprese nella fase delle riaperture, questi ultimi dal punto di vista del reperimento di manodopera e delle materie prime. Le spinte descritte sono considerate dai mercati come transitorie e analoga interpretazione è data dalle banche centrali, le quali non contrastano l'aumento inflazionistico e non invertono il segno della politica economica con interventi restrittivi che, invece, costituirebbe un freno alla ripresa.

Queste considerazioni inducono a ritenere che, in assenza di rilevanti tensioni provenienti dal mercato del lavoro e da contrazioni dell'offerta, (...) venuti meno gli effetti base e gli impulsi eccezionali da "dopo pandemia" (...) l'inflazione al consumo tornerà a scendere e rimarrà compatibile con l'obiettivo di stabilità dei prezzi della BCE³.

L'andamento del mercato del lavoro

Il progressivo allentamento delle restrizioni alla mobilità e ai servizi e accompagnati a un ridotto ricorso agli strumenti di integrazione salariale e al miglioramento dei tassi di attività, non assorbono l'elevato tasso di inutilizzo del fattore lavoro né spingono in alto le retribuzioni.

I dati al II trimestre 2021 danno conferma di una ripresa generale del mercato del lavoro, che si lega alla crescita del PIL (nel trimestre e nell'anno, rispettivamente di 2,7% e 17,3%) e interrompe una caratterizzazione molto negativa del contesto occupazionale durata ben cinque trimestri consecutivi. Il miglioramento registrato, che si lega ovviamente a quello generale del sistema economico, si traduce tuttavia in un recupero parziale dei livelli di occupazione, ancora lontano dal pieno ritorno ai valori precrisi a causa del prevalere di strategie prudenziali da parte degli operatori dovute a incertezze sull'evoluzione della pandemia e sulla stabilità della ripresa.

Le analisi disaggregate consentono di individuare i segmenti del mercato che evidenziano le dinamiche più vivaci, quelle che possono garantire un'accelerazione verso il ritorno alle soglie ante-crisi. Mezzogiorno, giovani, lavoro a termine, imprenditori e dirigenti e professioni non qualificate mostrano evoluzioni nel complesso positive e più marcate rispetto al Centro-Nord, ai lavoratori più adulti e ad altre tipologie di lavoro o professione. L'analisi per settore di attività economica mostra come, a fronte di un aumento generale e diffuso nel confronto congiunturale, i comparti dei servizi e del commercio registrino ancora significative difficoltà, soprattutto nei settori alberghieri e della ristorazione.

Ulteriori elementi che confermano la positività delle prospettive riguardano la percezione delle famiglie di un mercato del lavoro in miglioramento e la

³Ibidem, p. 31.

dichiarazione da parte delle imprese di aspettative favorevoli, pur negli sforzi organizzativi e produttivi che, inevitabilmente, devono essere compiuti al fine di riattivare le filiere nella loro interezza. Al riguardo, un fattore di criticità riguarda la velocità di riattivazione dell'offerta di lavoro, soprattutto in quei settori dove i licenziamenti sono stati frequenti e diffusi; ciò ha determinato la mobilità dei lavoratori dai settori originari verso altri comparti e l'aumento di domanda per alcune professionalità (figure qualificate nell'informatica, nella logistica, nei trasporti e nella sanità). Tale fenomeno non deve essere interpretato come un aumento generalizzato e indistinto dell'offerta di lavoro, ma conseguenza di difficoltà nel reperimento di specifiche professionalità, dato atto della sostanziale assenza di accelerazione sui salari.

Rimangono i *target* da raggiungere rimangono il contrasto alla disoccupazione di lunga durata e l'innalzamento generalizzato dei livelli occupazionali, secondo un sentiero sostenibile e supportato da una crescita durevole. A sostegno della componente occupazionale della crescita, e in direzione del PNRR, il Governo ha realizzato alcune puntuali misure, tra cui la riduzione dei contributi previdenziali fino a tre anni nel Mezzogiorno, gli aiuti per le assunzioni a carattere permanente a favore di giovani e donne per il triennio 2021-2023, il rinnovo del credito di imposta annuale sul reddito da lavoro ai fini dello sconto sul cuneo fiscale.

Ognuna di tali opzioni contribuisce all'obiettivo generale di accrescimento e miglioramento dell'occupazione, ma con effetti e pesi diversi. Alcuni studi hanno evidenziato nel breve periodo l'efficacia dei crediti di imposta e dei tagli ai contributi previdenziali in termini di nuove assunzioni, posti di lavoro, abbassamento della disoccupazione giovanile e miglioramenti tra i lavoratori a basso reddito. Ciò non accade, invece, nel lungo periodo dove si osserva una graduale riduzione dell'efficacia che varia a seconda della tipologia e della durata della misura: nel tempo e in termini di supporto all'occupazione, alla creazione di nuovi posti di lavoro e ai livelli di partecipazione, la riduzione permanente del cuneo fiscale o la revisione del sistema delle imposte sui redditi personali si rivelano, in genere, più efficaci rispetto alla concessione dei crediti di imposta o degli incentivi a favore del lavoratore, erogati in forma di indennità/trasferimenti e soprattutto secondo sistemi di aliquote poco progressivi o con bruschi salti (OCSE, 2021).

Non va dimenticato, infine, che la qualità e la composizione dell'occupazione dipendono anche dal funzionamento di "ambiti complementari" noti, come la diffusione e la buona accessibilità dei servizi all'infanzia, la gradualità dell'eliminazione del blocco dei licenziamenti (per favorire l'occupazione a tempo indeterminato attraverso la riduzione del costo dei licenziamenti e l'espulsione delle imprese improduttive), l'alta qualificazione e la

specializzazione della forza lavoro, il sostegno alle imprese e, qui, soprattutto quelle di piccole dimensioni nell'accesso ai fondi di formazione, riforma dei servizi per l'impiego.

Indicatore	Valore assoluto /tasso	Incidenza %	Variazione congiunturale (rispetto I trim. 2021)	Variazione tendenziale (rispetto II trim. 2020)
Occupazione (valori in migliaia) *	22.785	100%	1,5	2,3
Occupati dipendenti	17.815	78,2%	1,7	3,1
<i>di cui a termine</i>	2.945	12,9%	8,3	23,6
Occupati indipendenti	4.970	21,8%	0,7	-0,4
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,0	-	1,0	1,7
<i>di cui under35</i>	40,6	-	1,5	2,8
Disoccupazione (valori in migliaia)*	2.459	-	-2,2	27,0
Tasso di disoccupazione (15-74 anni)	9,8	-	-0,3	1,7
Inattività (valori in migliaia)*	13.529	-	-2,4	-8,5
Tasso di attività (15-64 anni)	35,6	-	-0,8	-3,0
Lavoro dipendente**				
Posizioni dip. totali (indice base 2015=100)	111,6		0,7	3,6
<i>di cui tempo parziale</i>	118,3		0,9	3,9
<i>Industria</i>	-	-	0,8	3,7
<i>Servizi</i>	-		0,5	3,6
<i>Industria e servizi di mercato</i>	-		0,7	3,8
Posizioni lavorative in somministrazione	170,3		5,3	38,0
Monte ore lavorate (indice base 2015=100)	103,9		3,9	31,9
<i>Industria</i>		-	3,3	34,6
<i>Servizi</i>			4,4	30,1
<i>Industria e servizi di mercato</i>			3,9	31,8
Ore lavorate per posizione dip. (indice base 2015=100)	93,7		3,4	29,2
<i>Industria</i>			2,8	31,2
<i>Servizi</i>			4,2	27,8
<i>Industria e servizi di mercato</i>			3,4	28,6
Ore di Cassa integrazione guadagni**	(per mille ore lavorate)	-	-	(diff. assoluta) -259,3

Indicatore	Valore assoluto /tasso	Incidenza %	Variazione congiunturale (rispetto I trim. 2021)	Variazione tendenziale (rispetto II trim. 2020)
	78,7			
<i>Industria</i>	51,7			-279,9
<i>Servizi</i>	98,1	-	-	-244,4
<i>Industria e servizi di mercato</i>	77,1			-254,8
Ore di straordinario**	(per cento lavorate) 3,0	-	-	(diff. assoluta) 0,6
<i>Industria</i>	3,3			0,8
<i>Servizi</i>	2,7	-	-	0,3
<i>Industria e servizi di mercato</i>	3,0			0,5
Tasso di posti vacanti**	1,8		0,6	1,0
<i>Industria</i>	1,6		0,4	1,0
<i>Servizi</i>	2,0		0,9	0,9
<i>Industria e servizi di mercato</i>	1,4		0,1	1,0
Costo del lavoro dipendente***				
Retribuzioni lorde di fatto (indice base 2015=100)	105,5		0,7	-2,3
<i>Industria</i>		-	0,7	-0,9
<i>Servizi</i>			0,6	-3,4
<i>Industria e servizi di mercato</i>			0,9	-2,5
Oneri sociali (indice base 2015=100)	104,9		0,3	-5,4
<i>Industria</i>		-	0,2	-3,1
<i>Servizi</i>			0,1	-7,0
<i>Industria e servizi di mercato</i>			-0,1	-5,2
Costo del lavoro (indice base 2015=100)	105,3		0,6	-3,1
<i>Industria</i>		-	0,6	-1,5
<i>Servizi</i>			0,5	-4,3
<i>Industria e servizi di mercato</i>			0,6	-3,3
Retribuzioni lorde contra.li di cassa - totale economia (valori assoluti in euro media mensile)	2.217			0,5
<i>Industria</i>	2.157	-	-	0,9
<i>Servizi</i>	2.260			0,3
<i>Industria e servizi di mercato</i>	2.267			0,6
Ore lavorate (val. ass. in milioni) ****	10.415,4	100%	3,9	20,8
<i>di cui: agricoltura</i>	651,1	6,3%	2,6	17,4

Indicatore	Valore assoluto /tasso	Incidenza %	Variazione congiunturale (rispetto I trim. 2021)	Variazione tendenziale (rispetto II trim. 2020)
<i>industria in senso stretto</i>	1.825,1	17,5%	3,4	26,7
<i>costruzioni</i>	763,7	7,3%	1,8	48,6
<i>servizi</i>	7.175,5	68,9%	4,4	17,4

* (Rilevazione campionaria sulle forze lavoro, dati provvisori)

** (Rilevazioni Grandi Imprese e Oros, dati provvisori)

*** (Rilevazioni Grandi Imprese, Oros e Indagine retribuzioni contrattuali)

**** (Contabilità Nazionale)

I dati sull'offerta di lavoro mostrano una crescita del valore assoluto degli occupati, sia tra gli autonomi che nelle posizioni alle dipendenze e diffuso tra le figure a tempo pieno e quelle a tempo parziale (seppure più intenso tra le seconde); il contributo relativo più alto si riscontra tra le figure a termine. Le dinamiche degli occupati dipendenti a tempo indeterminato e degli indipendenti continuano, invece, ad essere meno intense e con recuperi annui nei trimestri decisamente modesti.

Il tasso di occupazione cresce sia complessivamente che settorialmente, dato che si rilevano miglioramenti nelle varie modalità di genere, età, territorio, titolo di studio e cittadinanza; gli sviluppi più intensi si osservano tra i 25-34enni, laureati, stranieri e nel Mezzogiorno.

Contestualmente, nel confronto congiunturale il numero dei disoccupati e degli inattivi scende; tuttavia, nel confronto annuo solo gli inattivi decrescono, dato il forte aumento del numero dei disoccupati osservato su base annua (circa 514mila unità). L'evoluzione positiva dell'inattività dipende, in larga misura, dalla contrazione degli scoraggiati e dall'allentamento delle restrizioni imposte per contrastare la pandemia; quest'ultimo ha, infatti, facilitato sia la ripresa delle attività di ricerca di lavoro sia il progressivo rientro dei lavoratori collocati in cassa integrazione. Il calo dell'inattività si mostra altresì più intenso per categorie/segmenti notoriamente fragili, come donne, giovani, stranieri e Sud Italia, i gruppi che per primi hanno subito gli effetti della crisi pandemica. Tali evidenze, unitamente all'analisi della disoccupazione per componenti, mostrano come la menzionata crescita della disoccupazione sia spiegabile anche dalla riattivazione dell'offerta di lavoro (prima confluita tra gli scoraggiati) ed è per lo più imputabile all'ampliamento del gruppo costituito da coloro che avevano avuto precedenti esperienze di lavoro (anche se rimangono consistenti le quote costituite dai disoccupati di lunga durata e dalle persone in cerca di prima occupazione).

Analoghi andamenti si osservano inoltre tra le dinamiche positive dei tassi di occupazione e di inattività con quelle, più discontinue, dei tassi di disoccupazione: solo nel confronto congiunturale ai miglioramenti del tasso di disoccupazione si affiancano le contrazioni dei tassi di disoccupazione e inattività, mentre nell'anno peggiora solo il tasso di disoccupazione, tra l'altro, in modo diffuso nei vari segmenti e con maggiore intensità tra gli *under24*, donne, stranieri, con titolo di studio fino al diploma.

Dal lato della domanda delle imprese i segnali positivi della ripresa si rilevano negli andamenti della maggior parte degli indicatori, i quali migliorano sia nel confronto congiunturale che nell'anno, anche per effetto della graduale eliminazione delle restrizioni. Tra questi: le ore lavorate (che confermano la crescita *dell'input* di lavoro complessivamente utilizzato dal sistema economico); le posizioni lavorative dipendenti (a tempo pieno e parziale, con una maggiore accelerazione di queste ultime); le ore lavorate per dipendente, cui si sommano gli effetti della contrazione delle ore di cassa integrazione guadagni; il monte ore lavorate; le posizioni in somministrazione (dove la quota della componente part time si attesta a poco più del 25%); l'incidenza delle ore di straordinario.

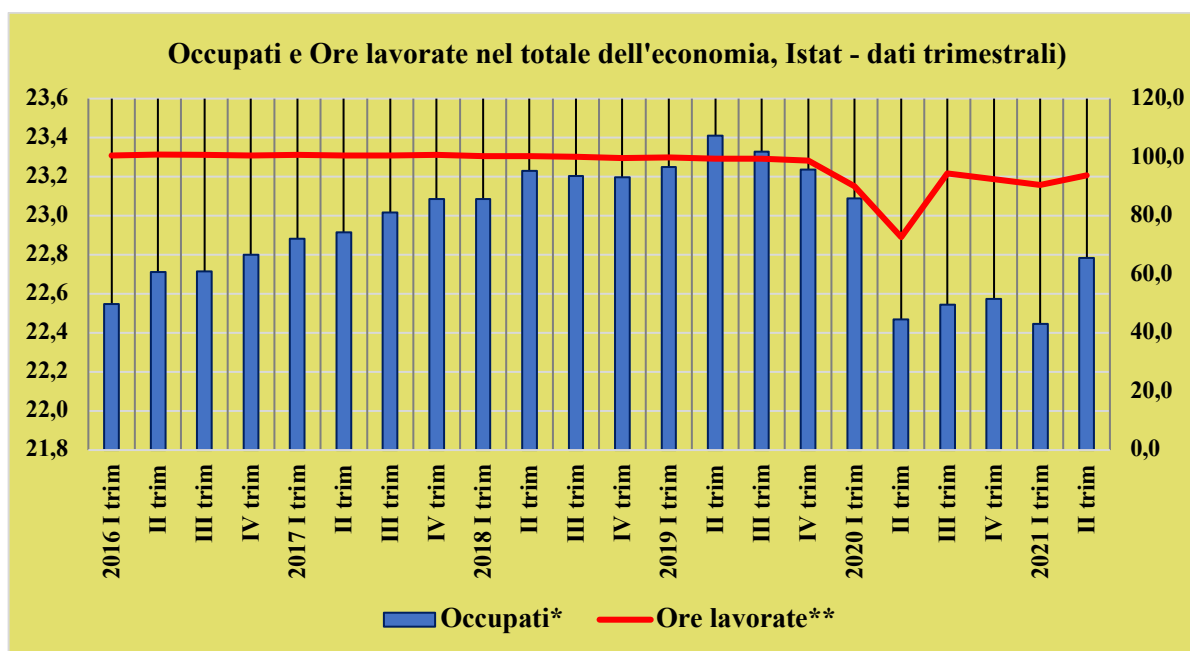
Nel dettaglio, l'aumento delle posizioni lavorative appare sostenuto in ogni settore; tuttavia, rispetto alla tipologia di orario – pieno, *part time* – nell'industria la prima componente risulta più vivace rispetto alla seconda, mentre nei servizi si osserva una pari intensità nella crescita.

A ulteriore conferma della ripresa della domanda di lavoro da parte delle imprese si osserva la tendenza positiva del tasso dei posti vacanti, caratterizzato dal raggiungimento nel II trimestre 2021 di un valore mai registrato dal 2016 e da una risalita marcata su base annua.

Per quanto riguarda il costo del lavoro esso cresce solo rispetto al trimestre precedente, anche in conseguenza del perdurare delle misure di sostegno all'occupazione attuate attraverso gli sgravi contributivi. Nel confronto annuo sconta invece una contrazione, a sintesi del calo di entrambe le componenti (retribuzioni e oneri sociali). La prima, per effetto della straordinaria crescita al II trimestre 2020 (quando le misure restrittive e di contenimento dettate dalla pandemia aveva determinato una ricomposizione dell'occupazione in cui si privilegiava l'occupazione con profili retributivi più alti), la seconda per la riduzione della componente retributiva e il persistere degli effetti delle misure di decontribuzione.

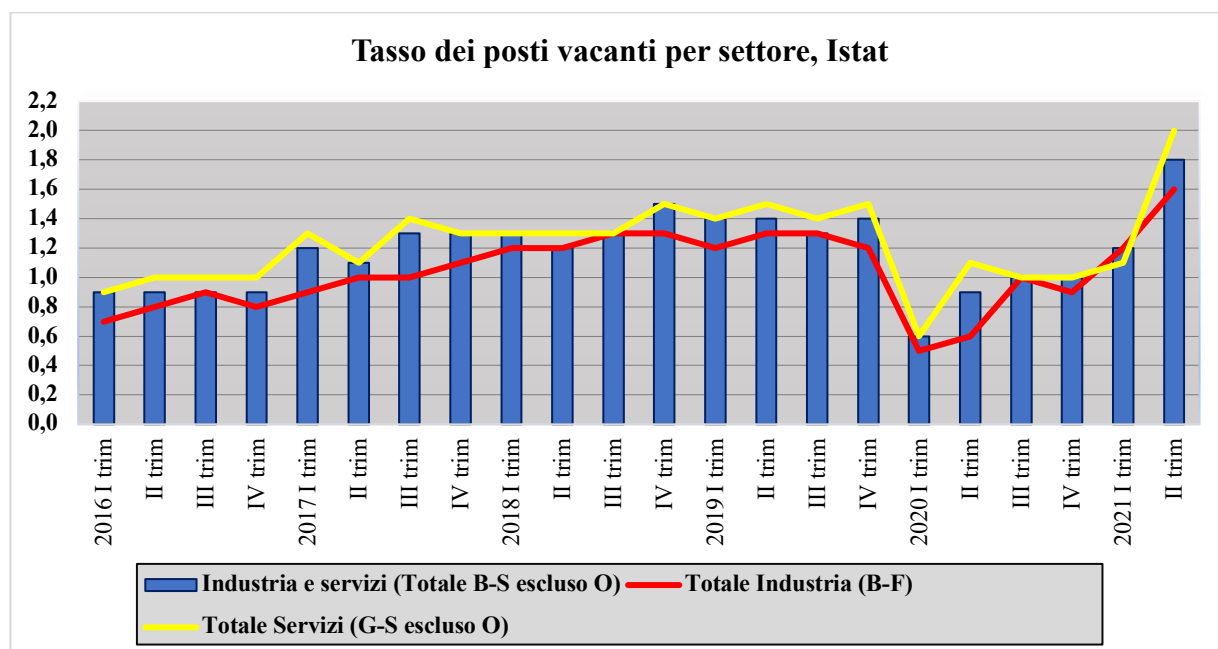
Infine, le retribuzioni contrattuali di cassa crescono in modo modesto, per effetto della positiva dinamica retributiva nel settore industriale che compensa la stazionarietà del settore dei servizi. Ciò dipende anche dalla quota consistente di

contratti in attesa di rinnovo, e dalla decorrenza, fissata al prossimo anno, della maggior parte degli aumenti contenuti negli accordi di rinnovo.

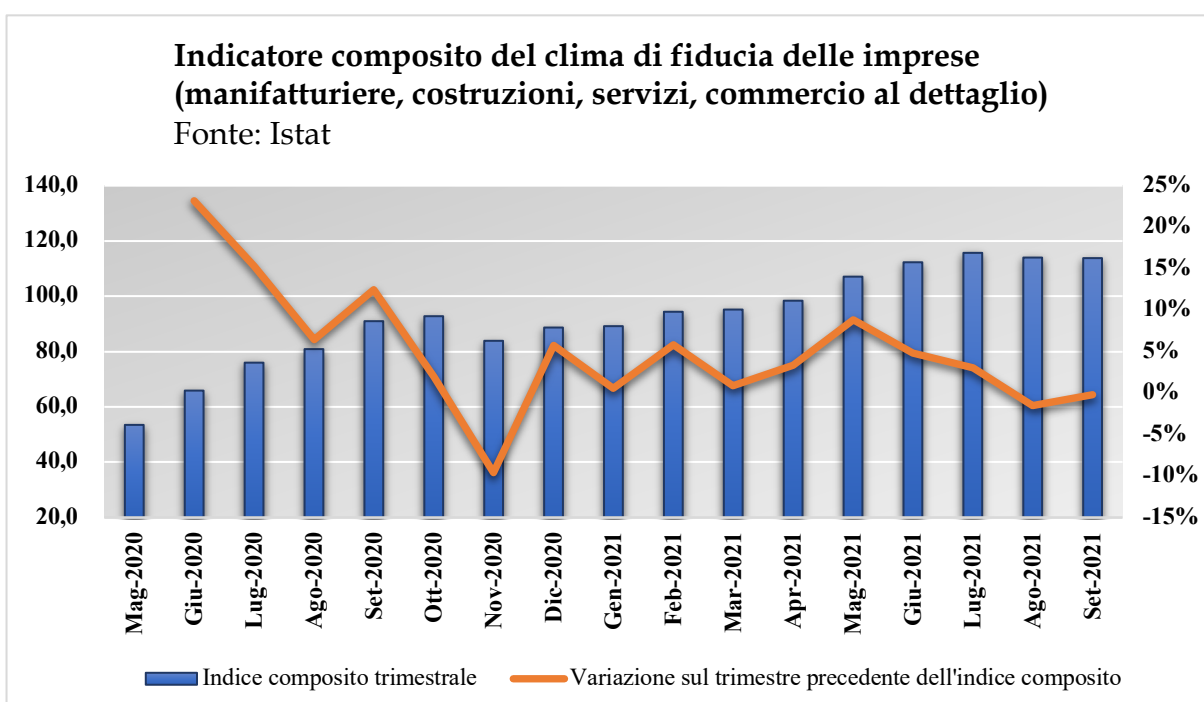
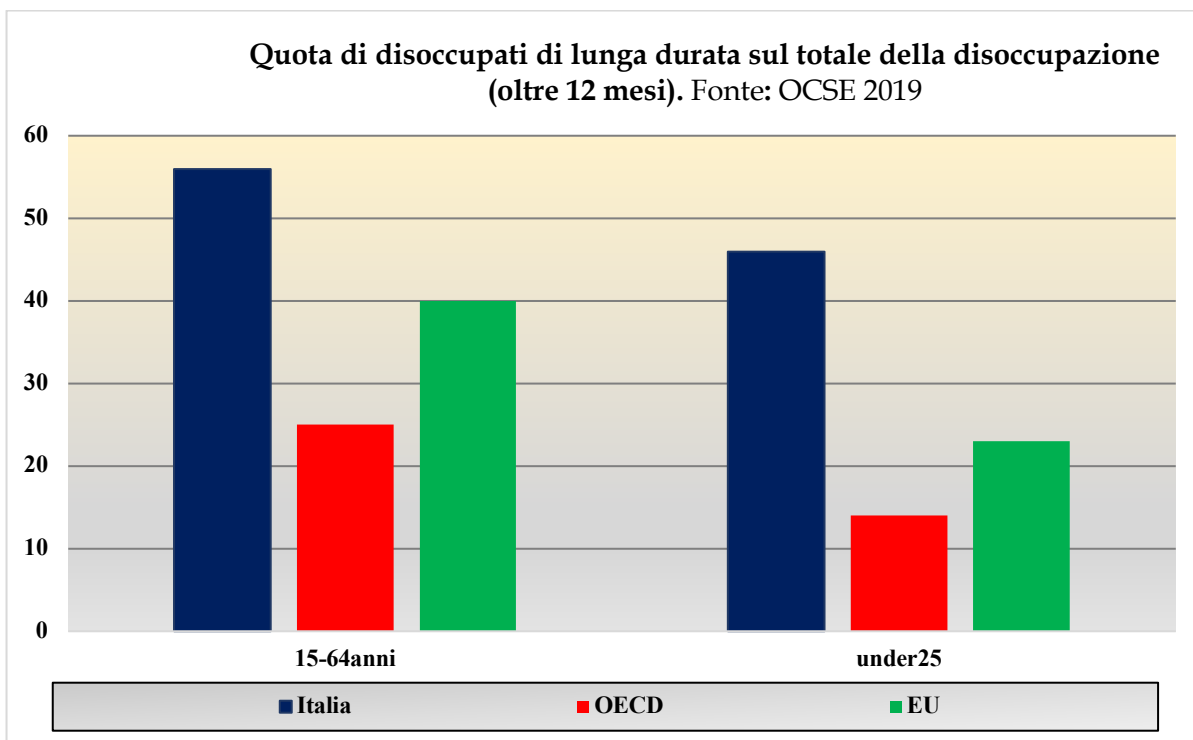


*Occupati, valori assoluti in milioni - dati destagionalizzati

**Ore lavorate per dipendente per sezione di attività economica della Classificazione Ateco 2007 nel totale imprese con dipendenti. Serie destagionalizzate (base 2015=100)



Tassi di posti vacanti per sezione di attività economica della Classificazione Ateco 2007 nel totale imprese con dipendenti. Serie destagionalizzate. I trimestre 2016 - II trimestre 2021 (valori percentuali)



Focus sul gettito tributario

Secondo il MEF nel 2020 il gettito determinato dalle entrate tributarie si è attestato a 446,7 mld di euro, con una flessione su base annua del 5,3% (pari a circa 25,2 mld di euro) dovuta essenzialmente al drastico calo delle attività economiche, al peggioramento del quadro economico e agli effetti delle misure espansive adottate per contrastare gli effetti del virus. Si tratta di evidenze che riflettono la flessione sperimentata nel 2020 su base annua dagli altri aggregati che influenzano il gettito: il PIL (che ha scontato una flessione annua in termini reali pari a -8,9%), i consumi finali nazionali (-7,8%), gli investimenti fissi lordi (-9,1%).

Nel corso del 2020 la concomitanza del significativo calo delle entrate tributarie e il fermo alle attività produttive ha dato luogo all'innalzamento dell'indebitamento netto e del rapporto *deficit*/PIL (-9,5% rispetto al -1,6% del 2019) (Istat, 2020). Già a partire dal I semestre 2020 il *trend* del gettito ha subito gli effetti dei decreti-legge che disponevano il rinvio dei versamenti tributari e contributivi; a questi sono succeduti ulteriori interventi con le medesime finalità (ristori, sospensione delle scadenze legate agli atti aventi natura di accertamento o controllo). La reiterazione di tali misure se ha avuto, da un lato, conseguenze espansive (attraverso il supporto e il sostegno agli operatori economici), dall'altro ha determinato nell'anno il calo delle entrate tributarie nel loro complesso.

L'analisi disaggregata del gettito per tipologia di imposta e/o tributo consente di cogliere la singola dinamica di ognuna nonché il relativo contributo al *trend* delle entrate tributarie.

Per il 2020 i dati sulle imposte dirette danno conferma di un ammontare complessivo pari a circa 252,57mld di euro, sostanzialmente in linea con quanto riscosso nel 2019 (+23 mln; le principali componenti di questo aggregato hanno scontato un decremento nel confronto annuo. Ad esclusione di alcune categorie (ossia le imposte sostitutive sui redditi da capitale, sulle plusvalenze e sul valore dell'attivo dei fondi pensione cui corrisponde un incremento del relativo gettito grazie alle *performance* positive del 2019 dei mercati e delle forme pensionistiche complementari) le evidenze danno conferma delle seguenti dinamiche negative. L'IRPEF registra un valore pari a -2,2% (- 4,2 mln) per effetto del calo delle ritenute dei redditi da lavoro dipendente nel settore privato (imputabile al ricorso alla cassa integrazione guadagni), delle ritenute sui redditi da lavoro autonomo e dei versamenti da autoliquidazione. A ciò si contrappone il modesto aumento delle ritenute sui redditi dei dipendenti del settore pubblico (+4,1%), in parte spiegabile dalla dinamica della relativa componente che riguarda specificatamente le ritenute sulla cassa integrazione corrisposta ai dipendenti privati;

Il gettito dell'imposta sostitutiva sui redditi, le ritenute sugli interessi e su altri redditi di capitale hanno scontato un calo complessivamente limitato.

Sul fronte delle imposte indirette i dati confermano un introito complessivo di circa 194,2 mln dovuto a un andamento negativo che si sintetizza in una contrazione complessiva annua del -11,5% (25,2 mln di euro).

L'analisi delle componenti mostra come - al netto della sola eccezione del contributo positivo dell'imposta di bollo (+2,4%) - tutti i principali tributi abbiamo scontato un calo tendenziale: l'IVA (-9,7% soprattutto per le parti legate al prelievo sugli scambi interni e sulle importazioni), le imposte sulle assicurazioni (-11,2%), le imposte sulle transazioni) e, infine, le accise (sui prodotti energetici, -16,4%; sul gas naturale per combustione, -14,7%; sui gas incondensabili, -17,2%; sull'energia elettrica e addizionali, -1,9%). Anche per le rimanenti tipologie di entrata tributaria - entrate da giochi e da accertamento e controllo - si osserva una variazione tendenziale negativa; le prime scontano un calo di circa 5,1 mln di euro (-32,6%) e le seconde di 4,5 mln (-33,5%). Per queste ultime si ricorda la sospensione e/o il rinvio dei termini di versamento delle entrate tributarie ed extratributarie derivanti sia dalle cartelle di pagamento emesse dagli agenti della riscossione nella primavera del 2020 sia dagli avvisi di addebito o accertamento affidati all'agente della riscossione.

I dati MEF sulle entrate tributarie e contributive mostrano come nella prima parte del 2021 il gettito complessivo sia aumentato nel confronto tendenziale di 32,4 mln (+8,8%), per effetto della crescita delle entrate tributarie (24,2 mln di euro, +10%) e di quelle contributive (8,2 mln di euro, +6,4%). La *performance* positiva è dovuta ancora una volta all'eccezionalità del 2020: riduzioni, sospensioni e i rinvii delle scadenze previste, sospensioni dei termini di pagamento delle somme dovute per cartelle di pagamento già emesse, degli avvisi di accertamento e delle attività di notifica di nuove cartelle e degli altri atti di riscossione. Le stesse misure spiegano l'andamento negativo degli incassi legati alle attività di accertamento e controllo, il cui gettito (4,3 mln) sconta una contrazione dell'11,4%). La contrazione è più intensa per le imposte indirette. Secondo la tipologia, il gettito delle imposte contabilizzate al bilancio dello Stato registra la crescita più sostenuta (26,5 mln, +11,5%), seguito da quello degli Enti territoriali (1,7 mln, +6,8%); entrambe compensano il calo degli incassi derivanti dalle attività di accertamento / controllo (551 mln, -11,4%) e la componente legata alle poste correttive e in compensazione (+18,4%).

Entrate tributarie - gennaio/luglio 2021

Periodo gennaio-luglio	2020	2021	Variazione tendenziale	
			Assoluta	%

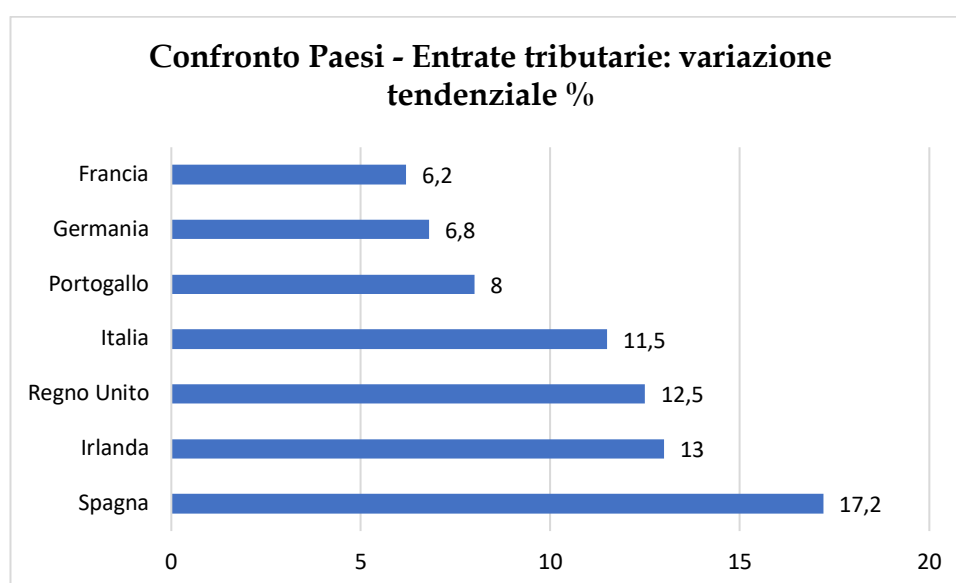
Bilancio dello Stato	230.948	257.445	26.497	11,5%
Accertamento e controllo	4.845	4.294	-551	-11,4%
Enti territoriali	25.559	27.306	1.747	6,8%
Poste correttive	-18.960	-22.449	-3.489	18,4%
Totale	242.392	266.596	24.204	10,0%

L'ulteriore disaggregazione dei tributi in termini di competenza giuridica mostra come nei primi sette mesi del 2021 le entrate legate alle imposte dirette e indirette o legate agli enti territoriali siano complessivamente cresciute. In particolare: Irpef (+6,5%, a causa dell'aumento delle relative ritenute); Iva (+27,7%, per effetto della componente relativa agli scambi interni e al prelievo sulle importazioni); imposta di registro (+43,9%); accise sui prodotti energetici (+22,4%); entrate di lotto, lotterie e le altre attività di gioco (+20,2% e soprattutto per il forte incremento del gioco del lotto); Irap (+6,6%) e gettito collegato ai tributi locali (Imu +9,8%); imposta sostitutiva sui redditi, sugli interessi e sugli altri redditi da capitale (+14,2); ritenute sugli utili distribuite dalle persone giuridiche (+64,8%). Sconta una contrazione del gettito la Tasi (-2,6%) e l'Ires (-32,5%); tale calo include anche gli effetti delle novazioni normative che hanno disallineato tra il 2020 e il 2021 le scadenze per i versamenti.

Per quanto riguarda, infine, le entrate contributive i dati evidenziano per i primi sette mesi di quest'anno una crescita su base tendenziale dei relativi incassi di circa 8,2 mln (+6,4%). A luglio 2021 il gettito cumulato si attesta a circa 135,4 mln di euro e - come nel caso delle entrate tributarie - i relativi volume e *trend* sono in parte influenzati dalle misure espansive (sospensioni e recupero dei versamenti contributivi) adottate dal Governo per fronteggiare la crisi. L'aumento è dovuto principalmente all'andamento positivo delle entrate contributive dell'INPS (+6%, sia del settore privato che della gestione dei dipendenti pubblici) e di quelle degli enti previdenziali privatizzati (+32,9%, grazie alla graduale ripresa dell'attività economica e alle sospensioni dei versamenti dei contributi deliberati dai singoli enti nel 2020); tale performance positiva compensa ampiamente la contrazione dei premi assicurativi dell'INAIL (-5,5%).

Per quanto riguarda le partite IVA, al II trimestre 2021 il numero di nuove partite è, nel confronto tendenziale, aumentato in modo significativo (+54,1%), soprattutto per persone fisiche (di genere maschile e *under35*) e commercio *online* (e, qui, soprattutto tra i soggetti “non residenti”), nei comparti intrattenimento, commercio e le attività immobiliari.

Nella comparazione con i Paesi UE, i dati confermano per il periodo gennaio-luglio 2021 una comune crescita generalizzata del volume totale delle entrate tributarie e del relativo incremento su base tendenziale, riconducibile alla ripresa delle attività economiche, dei consumi e al rinvio dal 2020 al 2021 dei versamenti tributari.



III. Indebitamento netto e debito pubblico

La Nota evidenzia come gli effetti della pandemia sulla finanza pubblica nel 2020 si siano manifestati innanzitutto con un *deficit* del saldo primario pari al 6,1% del PIL, la cui contrazione nominale nello stesso anno – stimata a -7,9% - ha determinato anche un incremento dell’incidenza sul PIL della spesa per interessi, che ha raggiunto il 3,5%. Tuttavia, le più recenti informazioni desumibili dai dati di contabilità ISTAT descrivono per il 2021 il quadro di un’economia in forte ripresa rispetto alle previsioni e agli obiettivi fissati nel DEF di aprile, in particolare per quanto riguarda crescita del PIL reale (dal 4,5% al 6,0%) e nominale (7,6%).

La ripresa appare tanto più robusta alla luce dei dati di contabilità disponibili, in quanto essi per il 2021 tengono conto:

- degli effetti delle ulteriori misure di sostegno al lavoro e alla liquidità di imprese e famiglie introdotte nel corso dell'anno per fronteggiare il protrarsi dell'emergenza sanitaria (decreti "Sostegni" e "Sostegni-bis");
- del carico sulle risorse nazionali dei provvedimenti in materia di investimenti complementari e incremento del Fondo Sviluppo e Coesione, collegati ai PNRR;
- del minore impatto del PNRR sulla spesa pubblica rispetto alle previsioni del DEF, per effetto del posticipo al 2024 ed oltre dei progetti di spesa.

Dal complesso degli elementi di valutazione oggi presenti nello scenario economico nazionale è possibile ipotizzare un progressivo riassetamento dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione, che dal 9,4% dell'anno in corso dovrebbe passare al 4,4% nel 2022, al 2,4% nel 2023 e al 2,1% nel 2024 (contro il 3,4% previsto nel DEF), delineando una "traiettoria" in linea con gli obiettivi del Patto di Stabilità. Peraltro, il carattere di transitorietà dell'anno 2021 in un quadro di rapida evoluzione e di consolidamento della ripresa si evince:

- dalla prevista conferma del cattivo andamento del saldo primario rispetto all'anno precedente (-6% del PIL a fronte del -6,1% registrato nel 2020), cui dovrebbe far seguito un marcato miglioramento già nel 2022 (-1,5 miliardi) e un successivo ritorno al valore positivo dell'avanzo (+0,3% e +0,4% del PIL rispettivamente nel 2023 e nel 2024);
- dall'andamento della spesa per interessi passivi, di cui si stima una prima contenuta discesa (seppure con un aumento di oltre 3 miliardi in termini nominali, collegato all'andamento dell'inflazione) alla fine dell'anno corrente (3,4% del PIL rispetto al 3,5% del 2020) e, a seguire, un progressivo costante declino nel 2022 (quando dovrebbe attestarsi al 2,9% del PIL), nel 2023 (2,7%) e nel 2024 (2,5%).

Per contro, l'incidenza sul PIL del gettito tributario a legislazione vigente è calcolato pari al 28,9% nel 2021, già in declino rispetto al 29% registrato nel 2020, con attesa progressione del trend anche nel triennio 2022-2024 (rispettivamente, 28,6%, 28,4%, 28,3%), dove inciderà soprattutto la risultante del mix di incremento delle imposte indirette (che dovrebbero passare dal 14,1% sul PIL del 2021 al 14,3% del 2024) e di decremento, sempre in punti di PIL, delle imposte dirette (dal 14,6% del 2021 al 13,9% del 2024). Mentre nel primo caso il dato incrementale è da mettere in relazione alla ripresa economica, nel secondo caso si faranno sentire gli effetti nel periodo considerato delle misure fiscali introdotte dalla legge n. 178/2020 (legge di bilancio 2021), anche in riferimento al taglio del cuneo fiscale. Nell'insieme, la pressione fiscale per il 2021 viene stimata al 41,9%

del PIL, con una netta diminuzione rispetto al 42,8% del 2020. Si prevede inoltre che la discesa proseguirà negli anni successivi, sino ad attestarsi al 40,9% nel 2024.

La NADEF 2021 consegna, inoltre, un quadro e una prospettiva di riduzione piuttosto consistente della spesa pubblica in relazione al PIL. Si prevede infatti un calo di quasi un punto di PIL rispetto al 2020 (dal 53,7% al 52,8%) della spesa totale primaria al netto degli interessi e un ulteriore progressivo ridimensionamento negli anni successivi, sino a raggiungere il minimo del periodo considerato nel 2024 con il 46% del PIL: un risultato, quest'ultimo, che segnerebbe - ove conseguito - un livello di contenimento della spesa pubblica nettamente superiore a quello previsto nel DEF di aprile, dove si ipotizzava nello stesso anno 2024 una incidenza sul PIL pari al 47,1%. Un andamento simile è previsto per la spesa corrente primaria, che include le retribuzioni dei dipendenti pubblici, i consumi intermedi, le pensioni e le altre prestazioni sociali; e che, in percentuale di PIL, dovrebbe passare dal 46,8 del 2021 (già in calo di un punto e mezzo rispetto al 2020) al 41,3% del 2024, vale a dire 7 punti in meno di PIL nell'arco di 5 anni. La stessa NADEF, peraltro, sottolinea come "nel periodo 2016-2019 la spesa totale primaria sia stata pari, in media, al 45,0 per cento del PIL, mentre quella corrente primaria al 41,6 per cento del PIL", il che induce il Governo a sostenere la considerazione secondo cui il graduale "venir meno degli effetti delle misure temporanee previste a favore di famiglie e imprese" durante l'emergenza Covid favorirà nei prossimi anni un consistente rientro della spesa primaria, fino a "convergere (...) verso un livello prossimo, o addirittura inferiore, se si considera la componente di natura corrente, a quello registrato negli anni precedenti la crisi".

L'analisi dell'incidenza della spesa pubblica rispetto al PIL può altresì risultare incompleta, se non confrontata con i dati della spesa nominale a legislazione vigente e con le relative variazioni percentuali in ragione di anno. Valgano, al riguardo, gli esempi di tre fra le principali voci di spesa inserite nel Conto della PA: quella sanitaria, quella per le retribuzioni dei pubblici dipendenti e quella per le prestazioni sociali.

La spesa sanitaria corrente passa dai 123,474 miliardi di € del 2020 ai 129,449 miliardi del 2021, con un incremento del 4,8% "per l'attuazione della campagna vaccinale e per il potenziamento dei servizi sanitari", ma in termini di incidenza sul PIL ciò si traduce in una contrazione di due decimi di punto (dal 7,5% al 7,3%) per effetto dell'aumento del PIL stesso. La caduta della spesa sanitaria "per via dei minori oneri connessi alla gestione epidemiologica" proseguirà nel biennio 2022-2023 al ritmo di un -2,3% medio annuo (dove però si dissimula una punta del -2,9% nel 2022) che si tradurrà un taglio della spesa nominale pari a 3,7 miliardi di € nel 2022 e di altri 2,2 miliardi di € nel 2023 (in termini di % sul PIL la spesa sanitaria sarà pari, negli stessi anni, al 6,7 e al 6,3, a fronte del già

ricordato 7,3 per il 2021). Una inversione di tendenza nella spesa sanitaria corrente è attesa solo nel 2024, allorché si prevede una crescita di circa 0,9 miliardi di € pari a un +0,7% rispetto all'anno precedente, ma con ulteriore contrazione di due decimi di punto (dal 6,3% al 6,1%) dell'incidenza sul PIL.

I redditi da lavoro dipendente della p.a. scendono nel 2021 di 4 decimi di punto, in percentuale di PIL, rispetto al 2020 (dal 10,5% al 10,1%) e la discesa proseguirà senza soluzione di continuità anche negli anni successivi, sino a raggiungere la soglia minima del 9,1% nel 2024. Nello stesso periodo, tuttavia, la spesa corrente per retribuzioni e stipendi pubblici segue un andamento incostante che riflette le previsioni sui costi dei rinnovi contrattuali della tornata 2019-2021, peraltro non ancora conclusi, i cui effetti vengono già in parte caricati sul 2021. Ne risulta un incremento dei redditi da lavoro dipendente nel 2021 pari al 3,2% rispetto al 2020 e del 5,2% nel 2022 rispetto al 2021, cui fa seguito un calo del 2,9% nel 2023 rispetto al 2022 (che in termini nominali valgono circa 5,5 miliardi di € di spesa pubblica in meno) e una sostanziale stabilizzazione nel 2024 (+0,3% rispetto al 2022). Al riguardo, non è possibile evincere dal documento in esame se la flessione di spesa nel 2023 rispetto al 2022 sia da mettere in relazione a una prevista contrazione del numero dei dipendenti pubblici per raggiungimento dei requisiti anagrafici e/o contributivi per il pensionamento, ovvero ad altre dinamiche.

La spesa per prestazioni sociali è destinata a subire una progressiva riduzione in termini di percentuale di PIL, passando dal 22,7 del 2021 (già in calo di 1,4 punti rispetto al 2020) al 20,7 del 2024, ma in termini nominali si preannuncia un incremento di spesa pari a 15 miliardi di € (da 403,97 a 418,97) a fine periodo, distribuito però con andamento piuttosto diseguale nel tempo. Entrando più nel dettaglio, la spesa legata alle pensioni vedrà diminuire progressivamente la propria incidenza sul PIL, passando dal 16,2% del 2021 (in calo di 0,8 punti rispetto al 2020) al 15,4% del 2024, anche se nello stesso periodo le uscite correnti riferite a tale voce cresceranno alla media del 2,8% l'anno. Anche in questo caso, dunque, alla maggiore spesa corrente corrisponderà una minore incidenza sul PIL che potrà vantare – secondo le tabelle governative – un tasso di crescita superiore nel periodo considerato. Corre tuttavia l'obbligo di sottolineare come in termini di spesa nominale la crescita della sola voce pensionistica segni tra il 2021 e il 2024 un aumento di quasi 25 miliardi di € all'interno di un aggregato (quello appunto delle prestazioni sociali) in cui, come detto sopra, si prefigura un incremento complessivo di 'soli' 15 miliardi. Ciò significa che la differenza di circa 10 miliardi di euro andrà ascritta in diminuzione delle altre voci di spesa rientranti genericamente nella categoria delle prestazioni sociali (fra le quali vanno inclusi gli effetti delle spese per gli "interventi adottati per fronteggiare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica"), per le quali la

Nota di aggiornamento prevede una riduzione di incidenza sul PIL dal 6,5% del 2021 (già in declino di 0,6 punti rispetto al 2020) al 5,3% del 2024.

Con riferimento alle spese in conto capitale, la voce di incremento più significativa è quella riservata agli investimenti fissi lordi della p.a. che passerebbero da un valore nominale di 51 miliardi di € nel 2021 (in aumento rispetto ai 42,6 miliardi del 2020) a poco meno di 70 miliardi nel 2024: un percorso che, in termini di incidenza sul PIL, porterebbe questa voce di spesa pubblica dal 2,9% al 3,4% nel periodo considerato.

In tale quadro, la riprogrammazione degli obiettivi di finanza pubblica può avvenire nel solco di un percorso espansivo della politica di bilancio reso possibile anche dal sensibile miglioramento della previsione tendenziale dell'indebitamento netto per il triennio 2022-2024 rispetto al DEF. Per tale via si ritiene possibile "attuare la riforma degli ammortizzatori sociali e un primo stadio della riforma fiscale", ma anche mettere a regime l'assegno unico universale per i figli, mentre la riduzione degli oneri a carico del settore produttivo potrà giovare delle "entrate derivanti dalla revisione delle imposte ambientali e dei sussidi ambientalmente dannosi".

Le politiche sociali troveranno un deciso sostegno nella prossima legge di bilancio 2022-2024, innanzitutto attraverso il previsto rafforzamento del sistema sanitario nazionale, "al fine di migliorare l'accesso alle cure e incoraggiare la prevenzione". Quest'ultimo passaggio, in particolare, sembra rivelare la consapevolezza dell'esecutivo della necessità di recuperare standard adeguati di prestazioni sanitarie al di fuori del registro operativo tipico dell'ultimo periodo, prevalentemente concentrato sull'emergenza covid. La ripresa a pieno ritmo dell'attività di prevenzione e cura delle patologie diverse dal covid, della cui gravità e diffusione viene segnalato il preoccupante incremento, si connota dunque come scelta caratterizzante della politica sanitaria governativa. Sempre in chiave programmatica, inoltre, la Nota preannuncia che la prossima manovra di bilancio destinerà risorse aggiuntive ai rinnovi dei contratti pubblici nonché al "rifinanziamento delle politiche invariate non coperte dalla legislazione vigente", tra cui rientrano anche le missioni di pace. Altre misure di grande impatto economico e sociale previste in manovra sono quelle che riguardano il finanziamento del Fondo di garanzia per le PMI, degli investimenti innovativi e degli incentivi all'efficientamento energetico degli edifici. Il potenziamento dei servizi sociali territoriali verrà perseguito fissando una soglia minima del 33% della popolazione di bambini nella fascia di età da 3 mesi a 3 anni a cui dovrà essere garantito, nel 2026, il servizio asilo nido, mentre il Fondo di solidarietà comunale dovrà essere "gradualmente" indirizzato al raggiungimento di un rapporto del numero di assistenti sociali in ragione di 1 ogni 6.500 abitanti. Ulteriori specifiche misure, infine, riguarderanno il potenziamento del trasporto

scolastico di studenti disabili delle scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado.

Il delicato problema connesso all'estensione temporale del funzionamento della Clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita, attivata nel 2020 per volontà della Commissione Europea e del Consiglio Europeo in relazione all'emergenza Covid, trova spazio nella Nota in relazione alla prospettiva di un superamento della situazione emergenziale e del connesso ritorno dell'attività economica dell'area euro e dell'Unione Europea ai livelli del 2019. Al riguardo, si sottolinea che "le previsioni di crescita della Commissione pubblicate in primavera delineavano una graduale normalizzazione delle attività produttive già a partire dalla seconda metà del 2021", ma che nella Comunicazione generale del 2 giugno 2021 la stessa Commissione ha affermato la necessità di revocare le misure di supporto alle politiche di bilancio degli Stati membri solo a valle di una effettiva cessazione dei rischi per la salute, orientandosi a prolungare l'applicazione della clausola di salvaguardia per tutto il 2022 e, comunque, tenendo conto delle specifiche situazioni di ogni Paese al momento della disapplicazione. Nel frattempo, la Commissione, pur rilevando che la maggior parte degli Stati membri non appare al momento in linea né con le regole sul disavanzo, né con quelle sul debito pubblico, ha sospeso qualunque decisione sull'apertura di procedure per infrazione, rimandando la decisione all'esame dei Documenti Programmatici di Bilancio 2022 che gli Stati membri dell'area euro presenteranno entro il 15 ottobre. Per quanto riguarda l'Italia, le valutazioni della Commissione sui provvedimenti adottati nel 2020 e nel 2021 hanno stimato eccessivo l'impatto sul PIL di "alcune delle misure discrezionali adottate dal Governo in questi due anni di emergenza pandemica" in quanto "non risultano essere temporanee, né accompagnate da misure di compensazione".

Nella evoluzione del rapporto debito /PIL la Banca d'Italia e ISTAT con proprie pubblicazioni di settembre 2021 hanno stimato una lieve riduzione del rapporto debito/PIL degli ultimi due anni, di quasi 4 miliardi e quasi 2 miliardi rispettivamente nel 2019 (134,3 per cento) e 2020 (155,6 per cento) e, in ogni caso, la ripresa della crescita economica ben al di sopra delle attese, insieme alle tendenze di finanza pubblica migliori rispetto a quanto prefigurato nel DEF, condurranno ad un calo del rapporto debito/PIL già a partire dal 2021.

In confronto al quadro tendenziale, l'andamento dell'indebitamento netto programmatico è superiore di oltre un punto percentuale di PIL a partire dal 2022. Infatti, nel 2022 l'obiettivo per il rapporto debito/PIL è rivisto al 149,4 per cento, mentre nel 2023 è attesa un'ulteriore discesa al 147,6 per cento. Nel 2024, la convergenza del rapporto tra indebitamento netto e PIL ad un livello del -3,3 per cento consentirà un calo del rapporto debito/PIL al 146,1 per cento, con una

crescita del PIL programmatico pari al 4,7% nel 2022, al 2,8% nel 2023 e all'1,9% nel 2024.

Per quanto riguarda i principali provvedimenti di finanza pubblica adottati nel 2021, stante il perdurare della pandemia, la Nota sottolinea l'adozione di ulteriori misure dirette al sostegno degli operatori economici, dei lavoratori e a migliorare la capacità di risposta all'emergenza del sistema sanitario e di protezione civile (d. l. 30 gennaio 2021, n. 7 e s.m.i.). Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è stato integrato attraverso lo stanziamento di risorse nazionali, definendo la governance delle amministrazioni pubbliche coinvolte, potenziando le relative strutture e introducendo semplificazioni procedurali per la realizzazione degli interventi (d. l. 6 maggio 2021, n. 59 e s.m.i.).

Sono state attuate, per il secondo semestre dell'anno in corso, apposite disposizioni per garantire sostegni alla genitorialità e alla natalità già programmate nell'ambito della legge di bilancio per il 2021 (D.L. 8 giugno 2021, n. 79 e s.m.i.). Per queste finalità, in coerenza con le autorizzazioni di ricorso all'indebitamento approvate dal Parlamento negli scorsi mesi di gennaio e aprile 2021, sono stati adottati provvedimenti con carattere di urgenza che complessivamente comportano un peggioramento dell'indebitamento netto di circa 71,9 miliardi nel 2021, 5,8 miliardi nel 2022, 4,6 miliardi nel 2023 e 4,4 miliardi nel 2024, corrispondenti a circa 72,3 miliardi nel 2021, 5,4 miliardi nel 2022, 4,5 miliardi nel 2023 e 4,3 miliardi nel 2024 in termini di fabbisogno e a circa 85,6 miliardi nel 2021, 10,1 miliardi nel 2022, 9,9 miliardi nel 2023 e 9,6 miliardi nel 2024 in termini di saldo netto da finanziare.

Nello specifico, tra i principali interventi per il contrasto dell'emergenza epidemiologica nel 2021 rientrano quelli per il sostegno alle imprese per circa 45,2 miliardi nel 2021, all'interno dei quali prevalgono quelli riferibili ai ristori in favore degli operatori che hanno subito le conseguenze economiche derivanti dalle chiusure e dalle restrizioni imposte per fronteggiare la diffusione del virus (circa 24 miliardi nel 2021), alla sanità per 7,4 miliardi di cui 2,8 miliardi al Fondo acquisto vaccini anti covid e farmaci per cura pazienti covid, al lavoro per 7,4 miliardi di cui circa 3 miliardi per Cassa integrazione e altre integrazioni salariali e altri 3 miliardi per Indennità una tantum lavoratori.

Per sostenere la liquidità delle piccole e medie imprese e di quelle che operano nella filiera agricola sono stati rifinanziati gli appositi fondi di bilancio per la concessione di garanzie (pari complessivamente a 3 miliardi nel 2021 e a 0,1 miliardi nel 2022). Per l'esonero dal pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali sono stati autorizzati complessivamente 2,7 miliardi nel 2021 e 0,1 miliardi nel 2023 a beneficio dei lavoratori autonomi e professionisti, dei settori del turismo, degli stabilimenti termali e del commercio, nonché del settore culturale e dello spettacolo e delle imprese delle filiere agricole, della pesca e

dell'acquacoltura e delle imprese armatoriali. Rilevano, inoltre, il differimento al 31 agosto 2021 dei termini di sospensione dei versamenti dei carichi fiscali affidati agli agenti della riscossione, nonché le proroghe di altri adempimenti dell'amministrazione finanziaria (2,5 miliardi nel 2021) e l'estensione del limite annuo dei crediti di imposta e dei contributi compensabili per l'anno 2021, che viene elevato a due milioni di euro (1,6 miliardi nel 2021).

In ambito sociale e a tutela delle famiglie è stata rifinanziata la misura per il reddito di emergenza, con ampliamento della platea dei beneficiari e il riconoscimento di ulteriori quattro quote, relative alle mensilità di giugno, luglio, agosto e settembre 2021 (circa 2,4 miliardi complessivamente nel 2021 per le sette quote da marzo a settembre 2021) e il fondo per il reddito di cittadinanza (1 miliardo nel 2021).

TAVOLA III.12: EFFETTI NETTI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2021 PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA COVID-19* DEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. (valori in milioni di euro)				
	2021	2022	2023	2024
Imprese e fiscalità	- 45.195	1.363	417	71
Ristori in favore degli operatori economici	- 23.983	0	0	0
Garanzia per crediti alle PMI e a ISMEA	-3.040	-100	0	0
Esonero versamento dei contributi previdenziali e assistenziali	-2.700	236	-97	0
Sospensione termini adempimenti fiscali e contributivi	-2.544	1.181	0	0
Incremento limite annuo compensazione crediti fiscali	-1.607	0	0	0
Modifiche credito d'imposta per beni strumentali nuovi	-1.305	616	671	18
Esenzione IMU, TOSAP/COSAP e agevolazione TARI in favore degli operatori economici	-1.064	0	0	0
Sanità	-7.383	-54	-45	-68
Fondo acquisto vaccini anti SARS-CoV-2 e farmaci per cura pazienti con COVID-19	-2.800	0	0	0
Lavoro	-7.368	-1.910	-54	-100
Cassa integrazione e altre integrazioni salariali	-3.075	-139	-28	-15
Indennità una tantum lavoratori	-2.984	0	0	0
Famiglia e politiche sociali	-5.369	-630	0	0
Reddito di emergenza	-2.405	0	0	0
Reddito di cittadinanza	-1.010	0	0	0

Fonte MEF - estratto CNEL dalla tabella III.12

Per il settore della scuola, dell'università e della ricerca (complessivamente circa 1,2 miliardi nel 2021, 0,3 miliardi nel 2022, 0,2 miliardi nel 2023 e 0,1 miliardi nel 2024) rilevano, in particolare, le misure per contenere il rischio epidemiologico nell'anno

scolastico 2021/2022, garantirne l'ordinato avvio e assicurare la continuità didattica (0,6 miliardi nel 2021).

Alla luce della necessità di impedire il rincaro degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale alla fine del mese di settembre 2021 si è reso necessario adottare specifiche disposizioni (d. l. 27 settembre 2021, n. 130) per contenere gli aumenti delle tariffe elettriche e del gas naturale derivanti dagli incrementi dei prezzi delle quotazioni delle materie prime energetiche. In particolare, sono stati previsti circa 3,4 miliardi per ridurre i costi fissi e tamponare i prossimi aumenti delle bollette del quarto trimestre di luce e gas con la compensazione parziale degli oneri generali di sistema delle utenze elettriche (1,2 miliardi) e neutralizzare, per le utenze elettriche domestiche e non domestiche in bassa tensione con potenza disponibile fino a 16,5 kW, le aliquote degli oneri generali di sistema (0,8 miliardi). Contestualmente, per i consumi di gas metano per gli usi civili ed industriali si stabilisce, limitatamente all'ultimo trimestre dell'anno 2021, la riduzione al 5 per cento dell'aliquota IVA e il contenimento delle aliquote degli oneri generali (complessivamente circa 1,1 miliardi). Infine, a beneficio degli utenti domestici economicamente svantaggiati o che versano in gravi condizioni di salute, per i mesi di ottobre – dicembre 2021, vengono rideterminate le agevolazioni relative alle tariffe elettriche e le compensazioni per la fornitura di gas naturale (0,45 miliardi).

Nell'ambito del processo di valorizzazione del patrimonio pubblico, la Nota di aggiornamento al DEF annuncia interventi in linea con le strategie europee per la transizione verde e digitale e con il PNRR e in coerenza con il mutato contesto dell'organizzazione del lavoro pubblico a seguito della pandemia che ha visto un più accentuato ricorso al lavoro agile. In particolare, le iniziative sul patrimonio gestito saranno orientate alla sostenibilità, alla riduzione dei costi di realizzazione e di gestione e alla sicurezza. In tale ottica, un rilevante contributo alla ripresa economica del Paese e al rilancio degli investimenti pubblici deriverà dall'implementazione della Struttura nazionale per la progettazione di beni e edifici pubblici. Tra gli ambiti prioritari di azione della Struttura in fase di avvio vi saranno gli interventi di ricostruzione delle opere pubbliche dislocate nelle regioni interessate dagli eventi sismici del 2016. Dovrà infine proseguire l'attività di rifunzionalizzazione dei beni dello Stato con l'obiettivo di generare risparmi di locazione passiva. Risparmi che potranno essere agevolati dal nuovo quadro organizzativo del lavoro pubblico scaturito dalla pandemia, in termini di

contrazione degli spazi, di maggiore efficientamento energetico, di incremento della digitalizzazione e di riduzione del consumo del suolo.

Con riferimento alle partecipazioni societarie, inoltre, si pone una particolare attenzione alla sostenibilità economica, sociale ed ambientale, attraverso azioni finalizzate a supportare i processi di crescita e di sviluppo del Paese, anche grazie ai miglioramenti del contesto istituzionale e del quadro regolatorio indotti dalle riforme. L'integrazione della sostenibilità, come scelta strategica di business, dovrà avvenire tramite un indirizzo degli impieghi e garanzie pubbliche - a supporto e integrazione di risorse private, anche attraverso iniziative di partnership pubblico-privato - verso interventi i cui impatti sociali e ambientali siano evidenti e misurabili, con l'adozione di nuovi criteri di valutazione degli investimenti che integrino i tradizionali parametri economico-finanziari. Sotto tale profilo, particolare importanza riveste il rilancio degli interventi infrastrutturali al fine di garantire lo sviluppo di sistemi innovativi e digitalizzati di mobilità sostenibile e integrata di persone e merci, accompagnato da un piano di interventi di efficientamento energetico in modo da esaltare le esternalità positive delle attività, come accessibilità e sviluppo territoriale, e minimizzare quelle negative, come le emissioni di CO₂, e rispondere alla sfida della decarbonizzazione del sistema energetico indicata dall'Unione Europea con le strategie connesse allo *European Green Deal* e di raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

IV. Il contesto europeo

Nel 2021 il semestre europeo è stato temporaneamente adattato per coordinarlo con il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il ciclo di quest'anno è cominciato con la pubblicazione della strategia annuale di crescita sostenibile, che è incentrata sul *Green Deal* europeo e sul concetto di sostenibilità competitiva.

- Gli Stati membri sono stati invitati a presentare i rispettivi programmi nazionali di riforme e i programmi di ripresa e resilienza in un unico documento integrato contenente una panoramica delle riforme e degli investimenti che gli Stati membri effettueranno in linea con gli obiettivi del dispositivo.
- Le valutazioni della Commissione sul contenuto dei piani per la ripresa e la resilienza hanno sostituito le relazioni per paese del semestre europeo.
- Per gli Stati membri che hanno presentato i PNRR nel 2021 non ci saranno raccomandazioni specifiche per paese relative alla situazione di bilancio.
- La Commissione continuerà a monitorare e valutare il rischio di squilibri macroeconomici durante il nuovo ciclo del semestre, prestando particolare attenzione ai rischi emergenti associati all'emergenza coronavirus.

Le ultime previsioni economiche europee, quelle di estate 2021 (dati del 7 luglio), hanno previsto una crescita dell'economia dell'UE e della zona euro del 4,8 % quest'anno e del 4,5 % nel 2022. Rispetto alle previsioni di primavera precedenti, il tasso di crescita per il 2021 risultava significativamente più elevato nell'UE (+ 0,6 punti percentuali) e nella zona euro (+ 0,5 % punti percentuali), mentre per il 2022 era leggermente più elevato in entrambe le aree (+ 0,1 punti percentuali). Si prevedeva un ritorno del PIL reale al livello precedente alla crisi nell'ultimo trimestre del 2021 sia nell'UE che nella zona euro.

Con specifico riferimento all'Italia, secondo le previsioni europee, l'attività economica si è dimostrata più resiliente del previsto ed è leggermente aumentata nel primo trimestre 2021, nonostante le rigorose misure di contenimento. I dati sulla performance del settore manifatturiero e le indagini congiunturali e presso i consumatori suggeriscono che la crescita del PIL reale ha acquisito ulteriore slancio nel secondo trimestre e dovrebbe rafforzarsi notevolmente nella seconda metà dell'anno. Su base annua, la crescita del PIL reale dovrebbe raggiungere il 5,0% nel 2021 e il 4,2% nel 2022. Le previsioni per il 2021 sono significativamente più alte rispetto alla primavera. Ciò è dovuto alla considerevole revisione al rialzo del PIL nel primo trimestre e alla risposta più forte del previsto dell'attività economica all'allentamento della mobilità e alle restrizioni alle imprese.

Il miglioramento della situazione sanitaria che ha permesso alla maggior parte delle restrizioni di allentarsi in modo significativo entro giugno pone le basi per un'espansione solida e sostenuta nel periodo di previsione. Gli investimenti pubblici e privati, sostenuti dalla minore incertezza delle imprese sulle prospettive della domanda e dall'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, sono destinati a rimanere il principale motore di crescita. Si prevede che i consumi privati riprenderanno considerevolmente, contribuendo al miglioramento delle prospettive del mercato del lavoro e al graduale smobilizzo dei risparmi accumulati. Un ambiente esterno dinamico dovrebbe avvantaggiare le esportazioni di beni, ma è probabile che il ritorno delle entrate turistiche sia più graduale.

La sezione IV della NADEF si sofferma ampiamente sul contesto europeo, nonché sulle riforme raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea, da realizzarsi attraverso il PNRR. In Italia queste riforme contribuiranno a realizzare un Paese più innovativo e digitalizzato, più rispettoso dell'ambiente, più inclusivo nei confronti delle disabilità, più aperto ai giovani e alle donne e più coeso territorialmente. Il Governo intende sviluppare gli investimenti attorno a tre assi strategici: digitalizzazione innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. In particolare, le riforme saranno articolate in tre tipologie: riforme orizzontali o di contesto, riforme abilitanti e riforme settoriali. La struttura della *governance* del PNRR ha un'articolazione a più livelli: la Presidenza del Consiglio

dei ministri ha una responsabilità di indirizzo; vengono inoltre previste una Cabina di Regia e una Segreteria tecnica a supporto della stessa. Il monitoraggio e la rendicontazione sono affidati al MEF attraverso il Servizio Centrale per il PNRR, responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del *Next Generation EU* e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti. Sono inoltre previste specifiche attività di controllo orientate alla prevenzione, individuazione e contrasto di gravi irregolarità quali frodi, casi di corruzione, conflitti di interesse e di potenziali casi di duplicazione dei finanziamenti pubblici per i medesimi interventi, nonché alla verifica dell'effettivo conseguimento di target e milestones.

Per quanto riguarda le riforme orizzontali, esse costituiscono interventi strutturali volti a migliorare la competitività, l'equità, l'efficienza e la competitività; interessano in particolare la pubblica amministrazione e il sistema giudiziario. La PA verrà riformata, prevedendo nel piano innovazioni e miglioramenti delle norme che regolano il reclutamento del personale e investimenti sul capitale umano e sulla digitalizzazione. Un focus è riservato alla transizione ecologica, alle opere pubbliche e alla digitalizzazione. È prevista l'introduzione di personale a tempo determinato per l'attuazione dei progetti del PNRR; inoltre, si prevede il rafforzamento delle capacità di *management* della PA, attraverso l'ingresso di nuove professionalità dall'esterno e la progressione del personale interno sulla base del merito. La circolazione del personale all'interno delle diverse PA verrà favorito attraverso un allentamento dei vincoli alla mobilità orizzontali. Al fine di rendere più rapide ed efficienti le procedure relative al PNRR verranno introdotte nuove misure di semplificazione. In relazione alle infrastrutture digitali, il Governo ha completato la strategia di cyber-resilienza del Paese istituendo l'Agenzia Nazionale per la Cybersicurezza (ANC). L'Agenzia avrà i compiti di tutelare gli interessi nazionali e la resilienza dei servizi e delle funzioni essenziali dello Stato da minacce cibernetiche; sviluppare capacità nazionali per far fronte agli incidenti di sicurezza informatica e agli attacchi informatici. Essa, inoltre, contribuirà all'innalzamento della sicurezza dei sistemi di *ICT* delle pubbliche amministrazioni.

Il sistema giudiziario, che continua a rappresentare aspetti problematici per la nostra economia, sarà il destinatario di interventi che consentiranno entro il 2026:

- i) l'abbattimento del 90% dell'arretrato civile;
- ii) la riduzione del 70% dell'arretrato della giustizia amministrativa;
- iii) il taglio del 40% della durata dei procedimenti civili;
- iv) la diminuzione del 25% della durata dei procedimenti penali.

Verrà implementata la digitalizzazione del processo e dei metodi di ADR mediante possibilità di svolgimento interamente in modalità telematica. Gli Uffici per il processo, strutture e apparati di supporto per i magistrati, contribuiranno a dare una maggiore celerità ai processi.

Le riforme abilitanti si concentreranno su semplificazioni e concorrenza. Il decreto di riforma della PA intende eliminare barriere autorizzatorie e procedurali che abitualmente frenano l'attuazione dei progetti. Data la rilevanza degli investimenti del PNRR per la transizione ecologica, una specifica attenzione deve essere dedicata alla valutazione dell'impatto ambientale (VIA) dei progetti ricompresi nel PNRR e del PNIEC. Il governo si impegna a presentare ogni anno la legge sulla concorrenza. Gli obiettivi principali consistono in:

- rafforzare i diritti dei clienti finali in termini di trasparenza
- completare la liberalizzazione dei mercati al dettaglio a tutela dei clienti più vulnerabili
- aggiornare gli obblighi di servizio pubblico per le imprese operanti nel settore della generazione e della fornitura dell'energia elettrica.

Le riforme settoriali andranno ad incidere su quattro macroaree:

- i. lavoro, politiche sociali e famiglie;
- ii. istruzione, università e ricerca;
- iii. trasporti;
- iv. ambiente ed energia.

Quanto alla prima, verranno previste misure a sostegno della famiglia e per le politiche attive del lavoro. Viene istituito, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Fondo per il potenziamento delle competenze e la riqualificazione professionale (FPCRP) destinato al finanziamento di progetti formativi per i lavoratori in CIG per più del 30 per cento dell'orario ed ai percettori dell'indennità di disoccupazione ordinaria (NASpI).

Con riferimento a istruzione, università e ricerca, il Governo intende promuovere le cosiddette "lauree abilitanti", consentendo al neolaureato di esercitare la professione stessa senza dover attendere i tempi del superamento dell'esame di stato. Sono previste forme di incentivo sottoforma di credito di imposta per le imprese che investiranno nell'alta informazione per il loro capitale umano; viene inoltre istituito il Fondo italiano per la scienza per promuovere lo sviluppo della ricerca di base.

I trasporti saranno potenziati attraverso:

- Messa in sicurezza e il potenziamento delle ferrovie gestite dalle Regioni e per il rinnovo dei relativi treni.
- 500 milioni del Next Generation EU per gli anni dal 2021 al 2026 destinati ad acquistare nuovo materiale rotabile elettrico o a idrogeno, anche in questo caso per i servizi regionali.
- Interventi infrastrutturali riguardanti i porti destinati alle regioni del Mezzogiorno

Particolare attenzione è dedicata, infine, al tema dell'ambiente e dell'energia. Il piano nazionale si articola su cinque macro-obiettivi condivisi a livello europeo:

- i. neutralità climatica;
- ii. azzeramento dell'inquinamento;
- iii. adattamento ai cambiamenti climatici;
- iv. ripristino della biodiversità e degli ecosistemi;
- v. transizione verso l'economia circolare e la bioeconomia.

Per realizzare questi macro-obiettivi, vengono previsti otto ambiti di intervento previsti: 1) decarbonizzazione; 2) mobilità sostenibile; 3) miglioramento della qualità dell'aria; 4) contrasto al consumo di suolo e al dissesto idrogeologico; 5) miglioramento delle risorse idriche e delle relative infrastrutture; 6) ripristino e rafforzamento della biodiversità; 7) tutela del mare; 8) promozione dell'economia circolare, della bioeconomia e dell'agricoltura sostenibile. Gli obiettivi da raggiungere sono corredati da un primo insieme di indicatori

Per attenuare il divario territoriale presente nel nostro Paese, sono inserite misure volte alla semplificazione delle procedure e al rafforzamento dei poteri del Commissario Straordinario nelle zone economiche speciali; egli assumerà le funzioni di stazione appaltante e potrà derogare a mezzo di ordinanze alla disciplina dei contratti pubblici. I privati che investiranno nelle ZES potranno usufruire di un credito di imposta fino a cento milioni, anche per l'acquisto di immobili strumentali agli investimenti. Le misure prevedono un vincolo territoriale, per cui almeno il 40% delle risorse deve essere destinato alle regioni del Mezzogiorno.

Osservazioni sul Rapporto programmatico recante interventi in materia di spese fiscali (Allegato 2 alla NADEF)

A partire dal 2014, con l'introduzione (articolo 1 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160) della disciplina del monitoraggio annuale delle spese fiscali il legislatore ha espresso la chiara consapevolezza circa la necessità che le spese fiscali, introdotte nell'ordinamento attraverso l'approvazione di norme di legge, vengano periodicamente riesaminate alla luce dei mutamenti di contesto determinatisi nel tempo allo scopo di effettuare, *ove possibile e, comunque, per le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore, confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità, nonché analizzare gli effetti microeconomici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale*. Allo scopo, la norma richiamata prevede che la Nota di aggiornamento del DEF sia corredata da *“un rapporto programmatico nel quale sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica*.

Dette disposizioni che, come detto, bene evidenziano le criticità connesse alla progressiva introduzione *ex lege* di spese fiscali, oltretutto in parte inattuate, si limitano tuttavia ad intestare un potere di proposta motivata all'organismo amministrativo competente: *“le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore sono oggetto di specifiche proposte di eliminazione, riduzione, modifica o conferma”*.

L'esperienza fin qui condotta evidenzia che le disposizioni citate non hanno impedito il proliferare nel quinquennio successivo del volume delle spese fiscali.

Di qui la esplicita presa di posizione del Governo secondo cui il riordino delle spese fiscali deve essere parte integrante di un più ampio e organico disegno di riforma fiscale, anche allo scopo di contrastare istanze settoriali.

Sul tema della riforma fiscale, e in particolare sul tema della *tax expenditures*, il CNEL ha avviato una profonda riflessione con l'istituzione (determinazione del Presidente del CNEL 23 novembre 2020, n. 2014) di una Commissione di autorevoli esperti, tuttora attiva nel confronto con le Organizzazioni rappresentate nel Consiglio.

È sulla base di questa riflessione che il CNEL formula le osservazioni e proposte che seguono, che non ricomprendono, in questa sede, valutazioni nel merito delle singole spese fiscali.

In linea generale, le spese fiscali devono essere interpretate come misure che riducono o pospongono il gettito per uno specifico gruppo di contribuenti

rispetto a una regola di riferimento, che può ricondursi o a un *benchmark* teorico o a un *benchmark* legale. Nel nostro sistema tributario, che segue quest'ultimo criterio, trovano spazio 602 provvedimenti, per un impegno finanziario che supera i 68 miliardi di euro; da un lato, si tratta di una stima che non tiene conto del fatto che per molti provvedimenti le quantificazioni non sono possibili a causa della mancanza di informazioni e dati; dall'altro, in ragione di reazioni comportamentali, la stima potrebbe non corrispondere al gettito addizionale conseguente all'eliminazione delle spese fiscali. Tra queste agevolazioni, l'Irpef compare in più di 230 provvedimenti, per un minor gettito complessivo stimato pari a circa 47 miliardi di euro, più di 2/3 del minor gettito complessivo stimato.

Ovviamente, non tutte le spese fiscali presenti in ambito Irpef hanno la stessa natura. Al riguardo, si possono distinguere principalmente spese fiscali collegate ad un'appropriata definizione della capacità di contribuire al finanziamento della spesa pubblica, spese fiscali con finalità di incentivo, spese fiscali con finalità di sostegno al consumo di beni o servizi ritenuti meritori, e spese fiscali che sostituiscono o integrano interventi di spesa pubblica di carattere sociale. In altri casi, spese fiscali possono essere anche rivolte a semplificare gli adempimenti o a stimolare l'emersione di base imponibile. Infine, provvedimenti agevolativi possono dover rispondere all'esigenza di evitare duplicazioni di imposta o a garantire il rispetto di accordi internazionali. In alcuni casi, gli obiettivi si possono sovrapporre, e ciò rende complesso attribuire le singole spese fiscali ad una specifica categoria; tuttavia, appare possibile – in generale – identificare l'obiettivo prevalente e valutarne la rilevanza, anche nella prospettiva di decidere in merito alla convenienza e all'opportunità di un loro mantenimento o di una loro abolizione.

In particolare, alcune spese fiscali hanno come obiettivo principale quello di pervenire a una corretta misurazione della capacità contributiva, come nel caso di deduzioni e detrazioni che costituiscano elementi strutturali dell'Irpef (ad esempio, detrazioni per tipologia di reddito a fini di discriminazione qualitativa, o per carichi familiari per tarare il debito d'imposta in relazione alla numerosità del nucleo familiare). Si tratta, in generale, di provvedimenti di carattere permanente che non assumono un vero e proprio connotato di spesa fiscale, in quanto intimamente connessi al corretto funzionamento del tributo, tanto da poter affermare che il tributo stesso funzionerebbe in maniera imperfetta in assenza di tali provvedimenti.

Le spese fiscali con finalità di incentivo (come, ad esempio, l'insieme di spese fiscali relative al settore edilizio, alle ristrutturazioni, e ad altri interventi legati all'abitazione) hanno in generale l'obiettivo di determinare una convenienza ad anticipare alcune spese; ma affinché questo anticipo sia efficace, la durata dell'incentivo deve essere temporanea. Diversamente, si avrebbe l'effetto di

rendere tali incentivi strutturali, contraddicendone la natura, e privilegiando invece obiettivi permanenti di indirizzo delle risorse verso finalità specifiche, che pure dovrebbero essere periodicamente discusse. La revisione è a maggior ragione opportuna nei casi in cui esse possano produrre effetti secondari negativi.

Ci sono poi spese fiscali che hanno come obiettivo principale il sostegno al consumo di beni e servizi ritenuti meritori, cioè ad un particolare tipo di spese che lo Stato ritiene debbano essere incoraggiate. A questa categoria sono riconducibili, ad esempio, la detraibilità delle spese per interessi passivi sostenute per l'acquisto dell'abitazione principale, la detassazione delle prestazioni pensionistiche complementari, le detrazioni per premi per assicurazioni sulla vita e contro gli infortuni e per premi e assicurazioni sul rischio morte. Come nel caso precedente, finché sussiste il carattere meritorio di queste spese, le relative spese fiscali possono essere di natura permanente; in ogni caso, ciò non implica che – in ragione dell'evoluzione degli obiettivi – esse non possano essere modificate o discusse attraverso una revisione periodica.

Infine, nell'imposta personale sul reddito sono confluite negli anni una serie di spese fiscali con l'obiettivo, più o meno esplicito, di integrare gli interventi dal lato della spesa pubblica. Si ricordano, ad esempio, la detraibilità delle spese per istruzione superiore e universitaria (che potrebbe essere rimpiazzata da un più consistente piano di borse di studio), la detraibilità delle spese per la frequenza degli asili nido (che analogamente rimedia all'insufficienza di servizi pubblici), le detrazioni per le quote di iscrizione e abbonamenti ad associazioni sportive, palestre, piscine e altre strutture e impianti per la pratica di attività sportiva dilettantistica (che pure rimediano alla carenza di strutture sportive pubbliche). Sono spese fiscali che da un lato hanno inciso profondamente sulla struttura del tributo, piegandolo ad obiettivi non propri; dall'altro, la loro presenza ha giustificato – più o meno esplicitamente – la riduzione o l'assenza di spesa pubblica destinata alla copertura di specifici bisogni.

Questa proliferazione di norme agevolative è responsabile di alcune conseguenze indesiderate. In primo luogo, esse hanno contribuito alla costruzione di un sistema tributario nel quale alle modalità ordinarie di imposizione si è affiancato un sistema parallelo di eccezioni ed esenzioni, con esiti discutibili in termini di equità orizzontale e verticale delle diverse forme di prelievo, come più evidente – ad esempio – nel caso dell'Irpef; ma anche in termini di coerenza della struttura stessa del prelievo, come nel caso dell'IVA, dell'IRES e dell'IRAP.

In secondo luogo, l'impiego dello strumento fiscale per raggiungere obiettivi non sempre di interesse generale, ha creato nel tempo una confusione concettuale nell'uso degli strumenti, rendendo possibile che interessi di categoria o settoriali

trovassero soddisfazione nella concessione di sgravi fiscali. Con la conseguenza che, nell'attuale sistema tributario, sia ormai piuttosto complesso rintracciare razionali direzioni di politica economica o fiscale; mentre, al contrario, sono piuttosto evidenti i risultati dovuti ai compromessi che hanno condotto il prelievo a concentrarsi lungo le linee di minore resistenza politica.

In terzo luogo, la proliferazione delle spese fiscali ha contribuito nel tempo ad accrescere la complessità del sistema di prelievo, in particolare dell'Irpef. Ciò che rende un sistema impositivo complesso, in generale, non è la regola, ma l'insieme delle deviazioni che si innestano sul suo funzionamento, soprattutto quando le eccezioni si definiscono con modalità che non riflettono obiettivi coerenti con la struttura del prelievo.

In quarto luogo, alcune agevolazioni fiscali generano benefici maggiori per i contribuenti ad alto reddito, oppure sono concentrate su un numero esiguo di contribuenti, per motivazioni che potrebbero aver perduto rilevanza, e con esiti distributivi anche non desiderabili.

Rimediare alle distorsioni indotte da questa proliferazione delle agevolazioni fiscali non è compito facile, proprio perché diversi sono i motivi che nel tempo ne hanno favorito l'introduzione. Ai fini di una loro revisione, sarebbe dunque importante distinguere le agevolazioni che implicano veri e propri trattamenti tributari differenziati per specifiche categorie di reddito o di attività economica, dalle spese fiscali che possono invece essere fruite dai contribuenti indipendentemente dalla natura dei redditi percepiti o dell'attività svolta.

I trattamenti tributari differenziati, in generale, coinvolgono riflessioni sia riguardo all'estensione del campo di applicazione del prelievo (ad esempio della progressività nel caso dell'imposta personale), sia con riferimento alla definizione di base imponibile, sia in relazione all'opportunità di contrasto all'evasione. Per le altre spese fiscali, invece, sarebbe necessario riflettere se sia opportuno o meno mantenerle, valutandone il costo, la frequenza con cui vengono utilizzate, e la validità degli obiettivi perseguiti, dato che - come visto in precedenza - esse trovano giustificazione nel perseguimento di obiettivi diversi.

Al riguardo, un punto importante della riflessione dovrebbe coinvolgere da un lato la predisposizione di elementi di confronto tra l'efficacia delle spese fiscali e l'efficacia dei programmi di spesa pubblica già rivolti alla stessa finalità, e dall'altro la possibilità che alcune spese fiscali siano più efficacemente trasformate in spesa pubblica qualora gli obiettivi (distributivi o settoriali) siano ritenuti rilevanti. Il confronto con la spesa pubblica appare fondamentale per una razionalizzazione del sistema delle spese fiscali, anche per evitare che il sistema tributario continui ad erogare risorse con un certo grado di illusione finanziaria.

Soprattutto per quest'ultima ragione, e per quanto complessa, la revisione delle agevolazioni fiscali dovrebbe essere affrontata attraverso l'analisi di gruppi omogenei di casi, evitando soluzioni che mirino semplicemente a contenerne l'uso da parte dei contribuenti attraverso tetti complessivi all'importo fruibile, come peraltro talvolta sostenuto nel dibattito recente.

In quest'ultimo caso, infatti, si consentirebbe la sopravvivenza anche di agevolazioni il cui obiettivo non rientri nelle priorità della politica fiscale, compromettendo il grado di chiarezza di una possibile riforma, probabilmente posponendola a tempo indefinito. In altri termini, andrebbe limitata ogni tentazione di perpetuare l'uso delle agevolazioni fiscali come grimaldello utile a generare sgravi fiscali permanenti, senza che a ciò corrispondano chiari indirizzi politici di organizzazione del prelievo.

Ma affinché si possa pervenire ad una soluzione strutturale alla proliferazione delle agevolazioni fiscali, sarà necessario osservare il sistema tributario in una prospettiva diversa da quella che ha caratterizzato la storia recente del prelievo, anche per garantire che esso recuperi la sua funzione primaria, cioè quella di fornire risorse sufficienti al finanziamento delle esigenze di spesa pubblica, e in particolare dei sistemi di *welfare*. È necessario, in altri termini, un cambio di paradigma. Il percorso di alcune delle nostre imposte più importanti è stato quello di assumere una struttura "formale" soddisfacente a fronte di una struttura "sostanziale" piuttosto deficitaria; e il deficit di struttura sostanziale è stato anche determinato dalla pratica di piegare il sistema tributario e le singole imposte verso obiettivi impropri, un esito del quale la proliferazione delle agevolazioni fiscali è certamente responsabile.

Per ciò che riguarda l'IRPEF, tale esito è ormai piuttosto evidente, tanto da poter affermare che qualsiasi proposta di revisione del tributo debba essere accompagnata da una profonda ristrutturazione delle agevolazioni fiscali. Ciò sia al fine di recuperare risorse adeguate al finanziamento della spesa pubblica, sia per avviare un processo di adeguamento della struttura dell'Irpef che limiti il ricorso ad eccezioni ed esenzioni che non siano connaturate, e quindi richieste, dalla struttura stessa del prelievo.

Questo cambio di paradigma si rende tanto più opportuno quanto più si consideri che nell'attuale fase storica i sistemi tributari faticano a ricondurre a tassazione molte modalità di produzione di reddito e ricchezza. Ciò vale per i redditi da capitale, per i redditi delle imprese multinazionali, per i redditi che derivano dall'espansione delle grandi imprese digitali senza localizzazioni fisiche che non siano quelle legali, per i patrimoni che possono assumere forme di detenzione spesso non raggiungibili dal fisco. Se da un lato, la difficoltà di ricondurre a tassazione questi redditi è essa stessa fonte di emulazione da parte di coloro che non possono fare altrimenti che erodere o evadere le imposte

nazionali, dall'altro appare quanto mai opportuno che i sistemi tributari si pongano con decisione sulla strada di limitare fortemente il numero di eccezioni e deroghe ai regimi normali di imposizione. Tale percorso inizia con la rimozione delle agevolazioni fiscali, e dovrebbe far parte di un più generale progetto di riavvicinamento tra necessità del prelievo e benefici della spesa pubblica, qualora si consideri che l'erosione del tributo non si ferma al solo tributo, ma si estende ad una più preoccupante erosione nella fornitura di beni e servizi pubblici.

Si dovrà anche ragionare, nella prospettiva di un riordino, sulla coerenza dell'uso di deduzioni o detrazioni per specifici provvedimenti agevolativi, essendo diverso il risparmio di imposta che i due strumenti possono generare, un elemento che richiede quindi motivazioni tecniche connesse agli obiettivi dell'agevolazione stessa. Ma anche nell'ambito di ciascuno specifico strumento, sarà opportuno valutare in che misura esso debba essere utilizzato; non è infrequente, ad esempio, che allo stato attuale l'uso delle detrazioni avvenga con misure diverse, talvolta in somma fissa, talvolta con percentuali differenziate. Ciò anche in ragione del fatto che la generosità relativa dell'uno o dell'altro strumento dipende proprio dalla misura relativa degli stessi.

C'è infine un punto di riflessione generale che coinvolge i rapporti tra progressività dell'Irpef, uso delle spese fiscali e accesso ai programmi di spesa pubblica. Al riguardo, è necessario tenere conto del fatto che il beneficio delle agevolazioni fiscali, per la parte di contribuenti che può fruirne, ha come contropartita il fatto che un'altra parte di contribuenti dovrà sostenerne il costo. Generalmente, i sistemi tributari funzionano in modo soddisfacente finché i programmi di imposizione e di spesa fiscale generino benefici diffusi e costi diffusi; al contrario, nella misura in cui i sistemi tendano a benefici concentrati (su una parte) e costi concentrati (su un'altra), è inevitabile che nel lungo periodo si manifestino significativi problemi di consenso sociale, soprattutto nella misura in cui i prelievi siano organizzati su base progressiva. A ciò si aggiunga che, nel caso dell'IRPEF, a fronte della progressività del sistema tributario – che di per sé garantisce che per uno stesso servizio pubblico ci siano 'prezzi differenziali' in relazione al livello di reddito dei contribuenti – i sistemi di *welfare* sono invece organizzati generalmente con la prova dei mezzi, che tendono ad escludere i contribuenti con redditi medio-alti. C'è quindi un problema di carico fiscale molto concentrato su contribuenti che non possono godere dei benefici della spesa, questione che dovrebbe trovare soluzione nell'uso più limitato della prova dei mezzi a favore di servizi pubblici universali, sia dal lato finanziario (gratuito o quasi gratuito) sia dal lato della disponibilità, cioè senza razionamento causato da lunghe liste di attesa nell'accesso.

Riguardo alle modalità procedurali con cui affrontare la revisione delle spese fiscali, appare utile distinguere tra:

1. un intervento *una-tantum* di revisione, collegato alla riforma fiscale, e modifiche a regime nelle procedure, finalizzate a contrastare la tendenza al mantenimento perpetuo delle agevolazioni, una volta introdotte, e ad ostacolare l'introduzione di nuove. Con riferimento all'intervento *una tantum* sembrerebbe razionale, una volta individuate le scelte di fondo della riforma fiscale e i criteri e principi su cui costruire la legge delega, individuare anche le linee guida della revisione delle spese fiscali, e tradurle in chiari principi di delega. La preparazione di questi principi dovrebbe essere accompagnata da una fase di confronto e concertazione con le parti sociali;

2. *modifiche a regime nelle procedure* con la previsione di termini specifici con riferimento sia alla vigenza delle agevolazioni fiscali, sia ai tempi di analisi e riesame delle stesse.

Sul primo punto, a titolo semplificativo, è ipotizzabile la introduzione di una clausola di decadenza (*sunset close*) per effetto della quale dopo un certo numero di anni, se non riconfermata, l'agevolazione fiscale decade.

Riguardo al secondo punto, varrebbe rendere obbligatorio il riesame e la discussione di merito sull'abolizione, conservazione o modifica di spese fiscali introdotte da un certo numero di anni (ad esempio, cinque anni).

Regole di questo tipo avrebbero il vantaggio di impegnare il Parlamento a ridiscutere, e se del caso confermare esplicitamente, la disposizione agevolativa, evitando che essa proceda per inerzia. Si porrebbe così un freno al processo di dilatazione dell'erosione fiscale, che sembra inarrestabile e in accelerazione, anche in ragione del fatto che il fisco è sempre più percepito come "male in sé", anziché come modo di ripartire equamente il costo dei beni e servizi pubblici.

Sempre sul secondo punto, le procedure di bilancio potrebbero essere modificate e prevedere, come prima fase, la decisione sulle agevolazioni fiscali da mantenere o da abolire. Si potrebbe anche esplicitamente prevedere, introducendo una qualche rigidità, che - nel prosieguo della sessione di bilancio - ulteriori spese fiscali possano essere introdotte soltanto nei limiti in cui agevolazioni fiscali vigenti siano state eliminate. Sarebbe propedeutico a queste modifiche procedurali che il rapporto annuale sulle spese fiscali fosse redatto e consegnato dalla Commissione ministeriale prima dell'inizio della sessione di bilancio, piuttosto che in allegato allo stato di previsione dell'entrata. Così come sarebbe anche fondamentale che fosse data finalmente attuazione alla norma (d. lgs. 160/2015, articolo 1, comma 4) che dispone che il rapporto annuale della Commissione analizzi "gli effetti micro-economici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale", per le spese fiscali in vigore da almeno cinque anni. Sarebbe altresì fondamentale che il rapporto programmatico presentato dal Governo al parlamento nella Nota di aggiornamento al DEF

indicasse, come prevede il d. lgs. 160/2015, articolo 1, comma 1, “gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica.

Misure di contrasto all’evasione fiscale e contributiva (Allegato 3 alla NADEF)

Nell’allegato alla Nota dedicato alle stime e alle valutazioni sulle dinamiche dell’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva, si fornisce un quadro delle attività economiche che, per varie motivazioni, non sono intercettate dall’osservazione statistica diretta. Stante ciò, la relativa stima e la conseguente inclusione nei Conti nazionali garantisce l’esaustività della rappresentazione dei flussi economici e, quindi, la comparabilità a ogni livello dei vari aggregati (*in primis* il Pil e il Pnl).

Le principali componenti del *NOE* (*not observed economy*) riguardano il sommerso economico e l’economia illegale, cui si affiancano il sommerso statistico e l’economia informale. Il primo si riferisce alle attività volontariamente celate alle autorità fiscali, previdenziali e statistiche (e genera sia una sotto-dichiarazione del valore aggiunto e dell’*input* di lavoro sia l’impiego di lavoro non regolare); la seconda include tutte le attività aventi per oggetto beni e servizi illegali. L’economia informale include le attività svolte in contesti poco organizzati e basati su rapporti di lavoro non regolati da contratti formali; il sommerso statistico include tutte quelle attività che sfuggono all’osservazione diretta per inefficienze informative.

La quantificazione dell’economia sommersa avviene secondo una procedura complessa che integra ed aggrega le stime prodotte da varie metodologie le quali, a loro volta, si basano su varie fonti di dati (come le indagini sulle imprese e gli archivi amministrativi) o sono ottenute in fase di riconciliazione delle componenti della domanda e dell’offerta in occasione della stima del Pil.

Secondo le valutazioni dell’Istat e in base all’aggiornamento di marzo 2021 dei Conti nazionali nel 2018 il valore aggiunto generato dal sommerso economico si attesta a 189 mld di euro, con una flessione nel confronto annuo del 3% (tra il 2016 e il 2017 esso era, invece, cresciuto del 2,9%); L’incidenza sul Pil sconta un calo, poiché diminuisce dall’11,2% registrato nel 2017 al 10,7% del 2018.

Economia sommersa (anni 2015-2018, valori in milioni di euro)

<i>anni</i>	2015	2016	2017	2018
Sommerso economico	191.145	189.392	194.965	189.075
da sottodichiarazione	93.910	95.020	98.473	94.031
da lavoro irregolare	79.729	78.403	80.234	78.094
altro	17.506	15.969	16.257	16.950
Totale valore aggiunto	1.488.049	1.522.754	1.557.796	1.589.767
PIL	1.655.355	1.695.787	1.736.593	1.771.566
Incidenza economia sommersa su PIL	11,5%	11,2%	11,2%	10,7%

I dati mostrano come le componenti più rilevanti dell'economia sommersa siano legate alla sotto-dichiarazione del valore aggiunto e all'uso del lavoro non regolare; inoltre, nel quadriennio considerato – dove il valore aggiunto sommerso ha scontato una contrazione di circa 2mld, pari a circa 0,8 p.p. in termini di PIL – la distribuzione per settore di attività economica non ha subito modifiche rilevanti.

Al riguardo, i settori il cui l'incidenza del sommerso economico sul valore aggiunto raggiunge i valori più elevati ricadono nel comparto dei servizi, tra cui: altri servizi alla persona, commercio, trasporti, alloggio e ristorazione, costruzioni e attività professionali, scientifiche e tecniche; rimane trascurabile, invece, nel settore Amministrazione pubblica, difesa, istruzione, sanità e assistenza sociale.

L'ulteriore analisi disaggregata per settore evidenzia la tipicità del comparto agricolo, dove il sommerso economico è imputabile integralmente al ricorso dell'occupazione non regolare; ciò in quanto il sistema fiscale delle imprese agricole (caratterizzato da regimi forfettari, riduzioni dell'imponibile, applicazione di aliquote ridotte) difficilmente lascia il margine a dichiarazioni mendaci.

La sotto-dichiarazione del valore aggiunto (che consegue dalle dichiarazioni non corrette riguardanti il fatturato e/o i costi delle unità produttive) assume un peso rilevante in alcuni servizi (altri servizi alla persona, commercio, alloggio e ristorazione, costruzioni e servizi professionali) e nell'ambito dell'industria nella produzione di beni alimentari e di consumo. Per quanto riguarda la componente del lavoro irregolare i risultati peggiori riguardano i settori degli altri servizi alla

persona (e, qui, soprattutto il lavoro domestico) e dell'agricoltura, silvicoltura e pesca; per contro, il contributo di questa tipologia di lavoro è contenuto nella manifattura e negli altri servizi alle imprese.

Secondo il territorio l'incidenza del sommerso economico rimane elevata nel Mezzogiorno (18,8% del totale del valore aggiunto); a seguire il Centro (13,1%), il Nord-ovest e il Nord-est (pari rispettivamente al 10,3% e 10,9%). Nel Mezzogiorno, inoltre, risulta significativa sia la componente dovuta alle sotto-dichiarazioni sia l'altra dovuta all'impiego di lavoro irregolare. Secondo le regioni, la Calabria sconta il valore peggiore (21,3%); il peso del sommerso dovuto al lavoro irregolare è particolarmente elevato in Calabria e Campania (rispettivamente 9,8% e 8,5% del valore aggiunto).

Il ricorso al lavoro non regolare costituisce (ancora) una forte criticità nel sistema economico, produttivo e sociale del Paese. Nel 2018 le Ula non regolari si sono attestate a 3,64 mln, in flessione su base tendenziale dell'1,5% (dopo la crescita annua registrata nel 2017 dello 0,7%). La maggior parte di tali unità è prevalentemente occupata come dipendente; secondo il settore la presenza del lavoro irregolare è molto eterogenea nel comparto dei servizi, poiché al suo interno sono comprese sia le attività della Pubblica Amministrazione, che impiega solo lavoro regolare, sia le attività dei servizi privati alle imprese e alle famiglie, dove gli irregolari sono più diffusi. Nel 2018 il tasso di irregolarità (quale indicatore di diffusione del fenomeno) si attesta al 15,1% e migliora su base annua, anche per effetto della concomitante crescita delle Ula regolari. Nel quadriennio 2015-2018 tale indicatore mostra una tendenza positiva; l'unica eccezione è rappresentata dall'agricoltura, dove il tasso assume valori elevati e una dinamica negativa.

Le stime del sommerso economico non consentono di quantificare direttamente le entrate complessivamente sottratte alla finanza pubblica dall'evasione fiscale e contributiva; si ricorre, quindi, all'indicatore *tax gap*, attraverso cui si intende fornire una misura dell'evasione e dell'impatto del mancato adempimento degli obblighi di dichiarazione e versamento dei principali imposte e dei contributi. Al riguardo, nel quadriennio 2014-2018 il *tax gap* si è ridotto in termini assoluti di circa 6,7 mld, in conseguenza del calo del *gap* dell'Iva (circa 4 mld), dell'Ires (2,7 mld) e dell'Irap (2,6mld) che ha controbilanciato il contestuale aumento del *gap* dell'Irpef (sia per la componente lavoro autonomo e impresa (di circa 1,6 mld) sia per la componente di lavoro irregolare (di circa 500 mln). La contrazione più significativa *tax gap* si osserva nel canone Rai.

Per il medesimo periodo l'analisi della propensione al *gap* (data dal rapporto tra il *tax gap* e il gettito potenziale) per tipologia di tributo e al netto della Tasi mostra come, a fronte di un calo complessivo di 2,9 p.p., le contrazioni abbiano riguardato l'Ires (circa -8 p.p.), l'Iva (-4 p.p.) e l'Irap (-3 p.p.) mentre per l'Irpef si

osserva una crescita (+3 p.p.), legata ai lavoratori autonomi e dalle imprese non societarie. Tra il 2017 e il 2018 si contraggono sia il *tax gap* (5,3 mld) sia la propensione al *gap* (1,7 p.p.); quest'ultima rimane stabile nel triennio 2015-2017 e si riduce di un p.p. tra il 2014 e il 2015. Nel 2018 il *tax gap* complessivo (fiscale e contributivo) si attesta a 103 mld.

L'indagine basata sulla distinzione tra l'evasione dovuta a mancata dichiarazione e quella risultante da errori dei contribuenti e omessi versamenti consente di verificare come le tendenze osservate siano imputabili ai cambiamenti nella componente dichiarativa (Iva, Ires, Irap e Irpef).

Gap delle entrate tributarie e contributive (mln di euro)

Tipologie di imposta	2014	2015	2016	2017	2018	Differenza 2018-2014	Media 2016-2018
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	3.964	4.204	4.103	4.338	4.449	485	4.297
IRPEF lavoro autonomo e impresa	31.158	32.199	33.345	33.349	32.777	1.618	33.157
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	715	780	768	799	800	85	789
IRES	10.577	8.398	10.315	8.726	7.907	-2.670	8.983
IVA	35.835	35.095	34.820	36.263	32.007	-3.828	34.363
IRAP	8.062	5.494	4.957	5.138	5.476	-2.586	5.190
LOCAZIONI	754	1.275	767	729	693	-61	730
CANONE RAI	977	1.008	240	225	239	-738	235
ACCISE sui prodotti energetici	1.306	1.430	1.611	2.077	1.498	192	1.729
IMU	5.140	5.113	4.989	4.736	4.739	-401	4.821
TASI	N.D.	N.D.	251	258	258	6	256
Totale entrate tributarie (al netto della TASI)	98.488	94.996	95.914	96.381	90.584	-7.904	94.293
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.586	2.784	2.764	2.928	2.940	354	2.877
Entrate contributive carico datore di lavoro	8.428	8.516	8.119	8.804	9.317	889	8.746
Totale entrate contributive	11.014	11.300	10.883	11.731	12.257	1.243	11.624
Totale entrate tributarie e contributive	109.502	106.296	106.797	108.112	102.841	-6.661	105.917

La differenza relativa alla TASI è calcolata con riferimento all'anno 2016.
Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

Propensione al *gap* per tipologia di imposta

Propensione al <i>gap</i> nell'imposta	2014	2015	2016	2017	2018	Differenza 2018-14	Media 2016-18
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)**	3,0%	2,9%	2,8%	2,9%	2,8%	-0,1%	2,8%
IRPEF lavoro autonomo e impresa	63,9%	65,1%	66,4%	68,1%	66,9%	3,0%	67,1%
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	7,1%	7,3%	7,1%	7,3%	7,1%	0,0%	7,2%
IRES	29,8%	23,4%	26,6%	23,9%	21,5%	-8,3%	24,0%
IVA	27,4%	26,7%	26,2%	27,0%	23,4%	-4,0%	25,5%
IRAP	22,2%	20,2%	18,8%	18,9%	19,4%	-2,8%	19,0%
LOCAZIONI	9,1%	14,8%	9,4%	8,8%	8,3%	-0,7%	8,8%
CANONE RAI	35,6%	36,6%	9,9%	10,3%	10,8%	-24,8%	10,3%
ACCISE sui prodotti energetici	6,9%	7,5%	8,4%	10,7%	7,8%	0,8%	8,9%
IMU	26,9%	26,5%	26,3%	25,3%	25,3%	-1,6%	25,7%
TASI	N.D.	N.D.	26,9%	25,4%	25,6%	-1,3%	26,0%
Totale al netto della TASI	22,2%	21,1%	21,0%	21,0%	19,3%	-2,9%	20,4%

Per il lavoro dipendente la propensione è calcolata come il rapporto tra la stima dell'evasione fiscale per i lavoratori dipendenti irregolari e l'ammontare delle ritenute IRPEF sui lavoratori dipendenti pubblici e privati (al lordo della stima sull'evasione dei lavoratori irregolari).
Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

Le stime provvisorie per il 2019 quantificano il *tax gap* a 80,4 mld, in diminuzione rispetto al 2018, quando il valore era fissato a 85,3mld. Questa *performance* decrescente è per lo più ascrivibile al calo del *gap* dell'Iva (sia in termini assoluti che relativi); secondo lo scenario ipotizzato il *gap* dell'Iva potrebbe scendere nel breve/medio periodo al di sotto della soglia del 20%.

La stima del contributo a tali dinamiche delle varie imposte e tributi mostra come la propensione al *gap* sia in crescita per le imposte dirette dei redditi da lavoro autonomo e d'impresa (Irpef e Ires, per l'estensione dei regimi forfettari e per gli effetti della pandemia sul comportamento dei contribuenti); risulta in crescita, altresì, la propensione al *gap* delle accise.

Nel caso specifico del *tax gap* dell'Irpef per il 2019 il contributo dovuto alla sotto-dichiarazione appare in peggioramento mentre la quota riconducibile al lavoro dipendente irregolare registra un lieve aumento. Secondo il territorio la Lombardia si caratterizza per la maggiore quota di omessi versamenti di questa imposta (anche in parte spiegabile dalla maggiore quota di popolazione e da un reddito pro-capite più elevato della media). Per quanto riguarda il *tax gap* dell'Ires le stime danno conferma di andamento altalenante con tendenza complessivamente decrescente sia negli importi che nella propensione.

In ordine all'Iva, le stime del *tax gap* e della propensione al *gap* permettono di evidenziare, tra gli altri, i positivi effetti sulla *compliance* e sulla riduzione dell'evasione dello *split payment* (già introdotto nel 2015) e fatturazione elettronica (tali meccanismi di contrasto hanno comportato una riduzione del *gap* non dichiarato di circa 2,4 p.p., corrispondenti ad un recupero in termini monetari di circa 3,5 mld).

Per quanto riguarda il *tax gap* sulle accise sui prodotti energetici le stime danno conferma per il 2019 di una lieve recrudescenza del fenomeno evasivo. Ciò a causa della temporaneità dei miglioramenti registrati a partire dal 2017, quando alcuni interventi normativi puntuali avevano determinato una riduzione del *tax gap*, rivelatasi limitata nel tempo per la ripresa delle frodi e di nuovi atti e comportamenti elusivi.

Nel 2019 e in merito alle imposte sugli immobili, il *tax gap* sull'Imu si valorizza a 4,7 mld, pari al 25,1% del gettito Imu teorico; per il medesimo anno il *tax gap* della Tasi si attesta a circa 249 mln (25,2% del gettito Tasi teorico). Secondo il territorio entrambi gli indicatori tendono a essere più elevati nelle regioni meridionali e a crescere con l'aumento della dimensione demografica del Comune. Nel quadriennio 2015-2019 il *tax gap* dell'Imu ha mostrato una tendenza decrescente; l'analogo indicatore della Tasi è anch'esso migliorato, seppure in modo meno intenso.

Sull'evasione contributiva e per i lavoratori dipendenti irregolari, le stime per il 2018 mostrano un rapporto tra la retribuzione lorda dei dipendenti irregolari e quella dei regolari pari al 49% per il complesso dei settori, con un valore più basso nell'industria in senso stretto (44%) e piuttosto alto nel comparto degli altri servizi (66%), dove è fortemente influenzato dalla presenza preponderante del lavoro domestico e di cura. La conseguente stima del monte salariale irregolare mostra come nel 2018 le retribuzioni pagate ai lavoratori irregolari ammontino a 30,3 mld (5,8% del totale delle retribuzioni lorde), in diminuzione rispetto ai 30,4 mld del 2017 (6,1% del totale).

In ordine alla stima dell'evasione contributiva, sia per la quota di contributi a carico del datore di lavoro (che entra nel costo del lavoro) sia per la quota a carico del lavoratore (inclusa nelle retribuzioni lorde per i lavoratori regolari) il quadro per il 2018 ricomprende due scenari, corrispondenti a una soglia massima e una minima dell'ammontare dell'evasione. Tra le ipotesi di base vi sono: l'invarianza dell'*input* di lavoro rispetto a quello effettivo e il mancato conteggio degli oneri sociali e delle altre poste che danno luogo solo a flussi interni all'impresa.

Nei due scenari si ipotizza l'agire di diverse variabili: il *trend* dell'*input* di lavoro irregolare e gli effetti delle misure a sostegno dell'occupazione. Negli anni 2015-2018 l'evasione contributiva nel primo scenario (ipotesi massima di contributi commisurati alla retribuzione dei lavoratori regolari) cresce da 11,3 mld a 12,3 mld mentre nel secondo (ipotesi minima che considera come imponibile la retribuzione effettiva stimata per gli irregolari) essa sale da 8,3 mld a 8,6 mld.

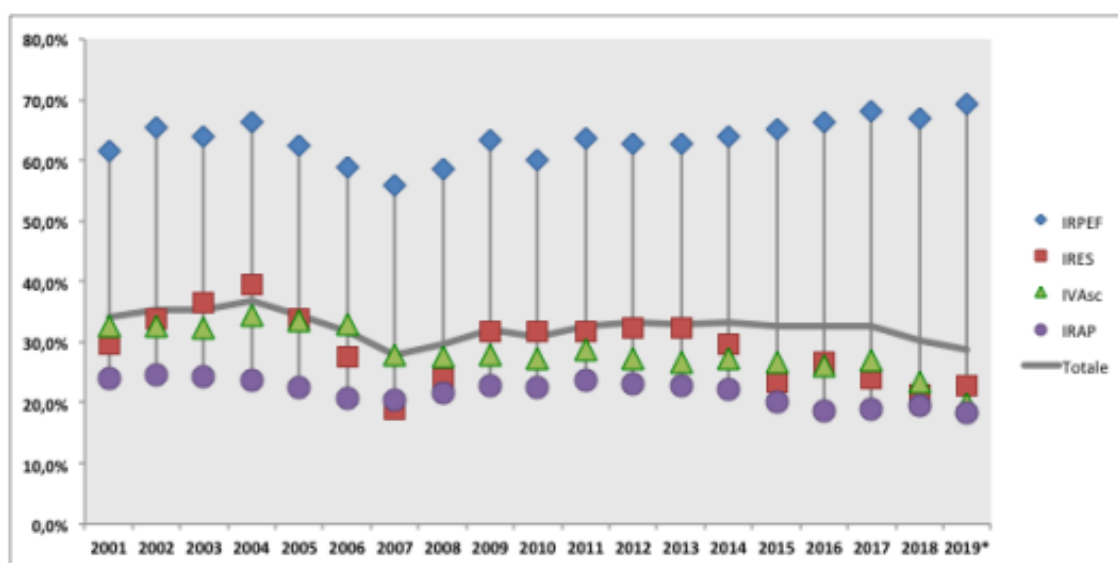
Stima di contabilità nazionale dei salari orari medi dei lavoratori dipendenti regolari e irregolari (anno 2018)

	Salario orario lordo dei regolari (Imprese market)	Salario orario degli irregolari	Differenziali (salario orario lordo regolari =1)
Agricoltura	10,4	6,2	0,6
Industria senso stretto	18,5	8,2	0,4
Costruzioni	15,0	8,7	0,6
Servizi	15,9	8,2	0,5
commercio, trasporti, alberghi e pubblici esercizi	15,5	9,5	0,6
servizi alle imprese	19,0	9,4	0,5
altri servizi	11,2	7,4	0,7
Totale economia	16,4	8,1	0,5

Per il 2019 e l'arco temporale considerato (2015-2018) le stime del sommerso economico e del *tax gap* generale mostrano un andamento simile, dando conferma dei medesimi fenomeni, ossia la tendenza nel medio periodo alla contrazione dell'economia sommersa e al maggiore controllo sull'evasione, con guadagni in termini di equità ed efficienza del sistema nel suo complesso e con effetti positivi nel quadro di finanza pubblica.

L'indagine sul *tax gap* di lungo periodo (2001 fino al 2019) dà, in particolare, indicazioni sull'andamento della *compliance* nel Paese per i principali tributi, ossia Irap, Iva, Ires e Irpef da lavoro autonomo e impresa. Tenuto conto delle varie fasi del ciclo economico (e, qui, soprattutto delle fasi recessive) la media annua per il periodo considerato si attesta a circa 82,8 mld; nella serie storica l'aggregato è caratterizzato da una significativa variabilità e tra il 2011 e il 2018 il *trend* è decrescente, riportando il *tax gap* ai livelli iniziali. Le medesime risultanze si hanno considerando il fenomeno in rapporto al Pil. Tali dati mostrano un'importante evidenza empirica, ossia la relazione inversa tra la propensione ad evadere e lo stato dell'economia: la prima si muove sistematicamente in direzione opposta rispetto alla seconda, poiché tende a crescere negli anni di recessione e a ridursi nelle fasi espansive. Secondo la tipologia di imposta la propensione al *gap* maggiore riguarda l'Irpef e quella minore l'Irap; l'Iva e l'Ires mostrano livelli simile, anche se la prima è caratterizzata da una maggiore persistenza.

Propensione al *gap* in Italia (valori percentuali, anni 2001-2019)



In particolare, l'andamento decrescente del *tax gap* nel periodo 2014-2018 (in termini assoluti e relativi) caratterizza l'Iva, l'Ires e l'Irap. Dato atto che l'Irap, a seguito di recenti modifiche normative è dovuta in larga parte dalle società di capitali, la *compliance* sembra essere aumentata in quegli stessi anni per le imprese più strutturate (anche se le stime per il 2019 appaiono in controtendenza, in particolare per l'Ires). Per contro, nel medesimo periodo il *tax gap* tende ad aumentare per l'Irpef dovuta da lavoratori autonomi e imprese non societarie (e l'aumento relativo si amplia ulteriormente nelle stime per il 2019). Ciò induce a riflettere su una potenziale divergenza di comportamenti tra società di capitali, da un lato, e imprese non societarie e lavoratori autonomi, dall'altro; poiché in tale distanza sono coinvolti specifici tributi (Irpef, Ires e Irap) essa potrebbe essere dovuta anche all'introduzione e poi all'ampliamento del regime dei "minimi" e del regime forfettario, sostitutivi dell'Irpef.

Nella prospettiva del consolidamento della tendenza alla contrazione dell'evasione occorre mantenere il monitoraggio sulla pluralità di fattori che la generano. Al riguardo rimangono fondamentali le strategie di prevenzione e contrasto dell'evasione definite ed attuate dalle Pubbliche Amministrazioni (Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane e dei monopoli, Guardia di Finanza, Regioni ed Enti territoriali, Ispettorato nazionale del lavoro, Inps e Inail).

Al riguardo gli obiettivi primari includono: la riduzione del *tax gap*, da perseguire attraverso il rafforzamento dell'adempimento spontaneo degli

obblighi tributari e contributivi; la *compliance* volontaria; l'accelerazione nella conclusione efficace dei procedimenti e delle attività di recupero; il contrasto ai fenomeni evasivi ed elusivi e alle frodi. A ciò si aggiungono le misure e gli interventi volti a incidere sulla struttura e sulle modalità di organizzazione delle amministrazioni e degli enti coinvolti.

L'anno 2020 rimane, tuttavia, un anno eccezionale date le misure espansive poste in essere dal Governo per sostenere i cittadini e le imprese durante la crisi pandemica; esse hanno incluso cancellazioni, sospensioni o riduzioni degli obblighi fiscali, nonché la sospensione delle attività di recupero dei crediti tributari e i ristori e i sostegni economici in favore degli operatori in difficoltà.

Nella prospettiva della recente tendenziale riduzione dell'economia sommersa e del *tax gap*, l'analisi di medio periodo delle misure adottate a contrasto dell'evasione consente di valutare il contributo e l'impatto di ciascuna di esse e di individuare ciò che occorre proseguire e/o quali nuovi strumenti debbano essere implementati per superare le criticità persistenti.

Gli interventi che hanno influito sulla struttura del sistema fiscale in modo incisivo riguardano lo *split payment* nel versamento dell'Iva, le nuove modalità di pagamento del canone RAI e la modifica della normativa sulla tassazione dei redditi da locazione dei fabbricati (c.d. cedolare secca). Per quanto riguarda le modalità di organizzazione dell'Amministrazione fiscale gli effetti più significativi sono derivati dalla fatturazione elettronica e dall'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione.

I recuperi di gettito ottenuti dallo *split payment* e dalla fatturazione elettronica inducono a confermare tali strumenti; ad esempio, la riduzione del *tax gap* dell'Iva, in termini assoluti e relativi, è riconducibile in larga parte a entrambe le misure (anche se nel caso dell'Iva lo *split payment* rappresenta una deviazione dal normale funzionamento del tributo).

In questa direzione un'ipotesi riguarda l'estensione della fatturazione elettronica ai soggetti attualmente esentati (come i contribuenti che rientrano nel regime c.d. dei "minimi") o nelle attività di prevenzione e contrasto dell'evasione (attraverso l'aumento dell'adempimento spontaneo che, però, richiede la compensazione tra le opposte esigenze di tutela della *privacy* del contribuente e di tutela dell'erario e di contrasto dell'evasione).

Nel PNRR - alla luce delle *Country Specific Recommendations* 2019 e 2020 - gli obiettivi generali includono "la riduzione del *tax gap*" e si conferma la raccomandazione di ridurre la pressione fiscale sul lavoro, da compensare anche con il contrasto all'evasione fiscale (in particolare dell'omessa fatturazione). Le azioni ivi elencate riguardano: l'aumento dell'adempimento volontario da parte dei contribuenti, il rafforzamento dei meccanismi di incentivazione alla

compliance basati sull'invio delle comunicazioni ai contribuenti (ad esempio le dichiarazioni precompilate); il potenziamento delle attività di controllo.

Tra i *target* del PNRR legati al fisco figura l'indice sulla propensione all'evasione (per tutte le imposte al netto dell'Imu e delle accise). Nel 2018 esso si attesta al 19,6% e nel 2024 esso deve essere inferiore del 15% del valore assunto nel 2019.

L'Agenda per il 2022 pone all'attenzione la questione dell'evasione dell'Iva che, nonostante i notevoli progressi, continua a collocare l'Italia tra i Paesi con un elevato livello di *compliance gap* nel contesto europeo: nel 2018 l'Italia ha, infatti, registrato il quarto valore più alto, dopo Romania, Grecia e Lituania.

Ciò spinge a rafforzare e arricchire la strumentazione finalizzata a contrastare l'evasione dell'Iva al fine di intercettare le varie tipologie di contribuenti, operazioni e scambi (incluse le frodi nazionali e intracomunitarie e le attività illecite).

Ulteriori suggerimenti riguardano:

- l'attenta vigilanza sui regimi a tassazione agevolata, frequentemente adottati con il fine di agevolare l'avvio di nuove attività produttive. Per costruzione tali regimi espongono al rischio di evasione e/o di elusione dei tributi;
- l'indagine sulla relazione causale tra la riduzione dell'aliquota sui canoni di locazione e l'emersione di base imponibile, evidenziando gli effetti in termini di miglioramento della *tax compliance* e di variazione complessiva del gettito tributario;
- la valutazione degli effetti della recente evoluzione degli studi di settore negli ISA, Indici Sintetici di Affidabilità fiscale;
- la definizione di un cruscotto di indicatori di anomalia sul lavoro regolare e sul lavoro fittizio, attraverso cui misurare l'attendibilità delle dichiarazioni contributive.

PARTE II: LE OSSERVAZIONI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

La NADEF 2021 illustra un quadro caratterizzato da maggior crescita, riduzione del *deficit* e minor debito (con positiva diminuzione della ingente spesa per interessi passivi). Complessivamente la Nota è costruita su un clima di fiducia nei confronti del Paese che appare nuovo, e prospetta una ripresa marcata nel biennio 2023-24, con un terzo della crescita riconducibile all'effetto propulsivo del PNRR. Il CNEL concorda con questa impostazione orientata a una politica espansiva e strutturale, ed anzi ha attivato al suo interno l'iniziativa di seguire le fasi di attuazione dei principali progetti attraverso specifici gruppi di lavoro formati da rappresentanti ed esperti delle Organizzazioni, in raccordo con le analoghe iniziative del CESE ed in una ottica di pieno sostegno ai Governi responsabili.

Necessità di una crescita strutturale, robusta e stabile sul medio periodo. Le recenti dinamiche dell'economia italiana e il quadro macroeconomico tendenziale di riferimento contengono, si è visto, elementi che inducono a un certo ottimismo. Tuttavia, la riduzione del *deficit* appare subordinata alla capacità di intraprendere e garantire un percorso continuativo di crescita, oltre che ai futuri possibili sviluppi della pandemia. Una ripresa che si rivelasse meno vivace di quella prevista renderebbe necessari ulteriori interventi di *policy*, i quali avrebbero un costo finanziario oltre che politico. Un primo tema di fondo riguarda, quindi, le modalità di uscita dalla fase pandemica e di rientro dalle politiche estremamente espansive nel corso dei prossimi trimestri. Il Governo su questo punto è chiaro, poiché tratteggia nella NADEF una politica economica ancora di segno espansivo, prevedendone la continuità per i prossimi tre anni, con risorse pari a 70 mld che si sommeranno a quelli del PNRR.

Durante le fasi della pandemia il sostegno pubblico al sistema economico e sociale è stato orientato a salvaguardare i livelli occupazionali e a contenere la distruzione di capacità produttiva. Ma va segnalato che nel confronto con le grandi economie mondiali la ripresa non appare ancora consolidata, poiché almeno nel breve termine essa dipende ancora dalle politiche espansive. Una revoca prematura del sostegno alla liquidità avrebbe innalzato il rischio di fallimento delle aziende, spingendo in lato i livelli di disoccupazione e di povertà con una ulteriore esposizione dei segmenti deboli (giovani e donne).

Vi è un grande problema di sviluppo sul medio-lungo termine. Il quadro di finanza pubblica illustrato nella Nota è esposto, oltre che alle (ovvie) turbolenze

del quadro economico e politico globale, soprattutto ai rischi che possono derivare dall'efficacia delle riforme delineate nei collegati. Questo Consiglio sottolinea come non vi sia affatto la certezza che tali processi di riforma siano effettivamente in grado di incidere sul tasso di crescita dell'economia, e come nel quadro tracciato dalla NADEF non si rinvenga una analisi quantitativa dell'impatto delle riforme in termini di PIL. L'impostazione della Nota - che prende a riferimento l'anno 2019 e la mancata crescita nel corso del 2020 - sembra trascurare un dato drammatico per il nostro Paese: nel ventennio 2000-2019 l'Italia è cresciuta appena dello 0,23%, contro una crescita dell'UE pari all'1,7%; nello stesso periodo il PIL *pro capite* si è contratto a -0,8%, al di sotto del valore del 2000. Le risorse introdotte con la straordinaria sospensione dei parametri europei devono pertanto costituire lo strumento per arrestare questo processo di allontanamento del Paese dall'eurozona, e per puntare all'ambizioso obiettivo di allineare il nostro tasso di crescita a quello medio europeo.

Questo Consiglio ritiene centrale per il futuro del Paese riuscire a realizzare finalmente una riforma complessiva del sistema fiscale, **su cui il CNEL ha presentato al Parlamento una proposta generale**, che sia improntato all'equità e al recupero di gettito, nonché il ridisegno degli ammortizzatori sociali, che deve essere accompagnato da strumenti di politiche attive del lavoro efficaci e funzionanti.

L'auspicata crescita strutturale va rilevata non solo in termini di contributo al PIL, ma deve essere coerente con gli indicatori BES - SDGs. In tale direzione sono impegnati i gruppi di lavoro istituiti presso il CNEL con il compito di indagare gli aspetti della implementazione del PNRR più strettamente correlati alla missione dell'Organo.

Il debito. Permane, per l'Italia il problema dell'enorme debito, sulla cui entità influiranno ovviamente le entrate derivanti dalle risorse straordinarie del NGEU. Il nodo da sciogliere riguarda la riattivazione delle clausole che fissano i parametri macroeconomici europei, e la necessità di una generale revisione del Patto di stabilità, nel senso indicato nella proposta francese almeno fino a tutto il 2023 (ma possibilmente fino alla conclusione del ciclo poliennale del Piano). Le politiche economiche e monetarie stanno contrastando l'attuale fase di crisi tramite un'espansione dei bilanci dei Governi e delle banche centrali, ma quando il virus sarà definitivamente controllato da vaccini e cure efficaci, si porrà il problema del riassorbimento degli squilibri finanziari accumulati. Inoltre, eventuali sfasamenti nei cicli di ripresa tra Paesi potrebbero incidere sui premi al rischio richiesti dai mercati alle economie caratterizzate da un recupero meno rapido, come potrebbe essere per i Paesi dallo *stock* di debito pubblico molto elevato (come il nostro). Non va dimenticato, infatti, che le eventuali tensioni

finanziarie si scaricherebbero velocemente sulle decisioni di spesa di famiglie e imprese. Nell'Unione Europea tali rischi dovrebbero essere circoscritti da un nuovo sistema di regole di bilancio, sulla cui revisione il dibattito è in corso.

Il CNEL sta realizzando una serie di audizioni con esponenti delle forze politiche del Paese in materia di revisione delle regole del Patto di stabilità, allo scopo di fornire il proprio contributo al dibattito in corso.

Spesa corrente. L'implementazione del PNRR deve poter contare su volumi di spesa corrente di entità adeguata agli oneri connessi all'attuazione delle riforme annunciate, specie con riferimento alla spesa sociale ed all'adeguamento delle dotazioni di impiego pubblico. Potrebbe, al riguardo, rendersi necessario il ricorso a fondi aggiuntivi.

La capacità di realizzare un efficace ed efficiente utilizzo delle risorse. Sul medio termine questo Consiglio condivide i rischi, prospettati dall'Ufficio parlamentare di bilancio, connessi al funzionamento delle misure di stimolo e agli "effetti ricchezza". Un elemento di rischio è connesso all'assunto implicito nello scenario tratteggiato dal Governo, di una sicura ed elevata capacità di gestione delle risorse finanziarie del PNRR da parte delle Amministrazioni pubbliche. Occorre che vi sia un'effettiva disponibilità di ampia capacità produttiva inutilizzata, soprattutto nel settore delle costruzioni, dal momento che in caso contrario il comparto potrebbe mostrare vincoli dal lato dell'offerta attenuando gli effetti moltiplicativi sugli altri settori produttivi.

L'effetto certezza sui consumi e l'effetto incertezza dovuto all'inflazione. Esiste la probabilità che l'elevato *stock* di risparmio accumulato nel 2020 possa favorire un recupero più rapido del previsto della spesa in consumi, ma ciò dipende dalla capacità delle istituzioni e dei mercati di abbattere stabilmente l'incertezza delle famiglie. D'altro canto, il rialzo dell'inflazione e dalla carenza di semilavorati potrebbe rivelarsi più solido di quanto prefigurato dalle autorità monetarie, con un aumento dei prezzi che andrebbe a intaccare il potere d'acquisto delle famiglie e ad attivare una reazione della politica monetaria, con effetti di rallentamento dell'attività economica. Pertanto, malgrado l'interpretazione "tranquillizzante" data dagli osservatori, esiste comunque un rischio latente di trasferimento sui prezzi finali dei beni, che determinerebbe una erosione di parte della ripresa.

Il rialzo dell'inflazione è, al momento, dovuto al rincaro dei beni energetici ed il contenimento del rischio connesso al fattore energetico non può che fondarsi su una decisa accelerazione degli investimenti in fonti alternative.

Il lavoro. In materia di lavoro, una delle più importanti priorità del Paese, questo Consiglio segnala l'urgenza di interventi di portata strutturale in grado di incidere sul tasso di occupazione, che è strutturalmente fermo - di circa 20 punti

– al di sotto dell’obiettivo europeo (78%). Su questo punto, la NADEF nel quadro macroeconomico tendenziale sconta un ottimistico obiettivo del 63,3 nel 2024.

Esiste inoltre un problema di qualità del lavoro. A tal proposito sarebbe opportuno indagare se lo *shock* della pandemia abbia indotto ristrutturazioni del sistema produttivo capaci di generare posti di lavoro di qualità, preso atto dell’incidenza del lavoro precario sui livelli di occupazione. **A tal fine agisce sul livello qualitativo del lavoro il perseguimento dell’obiettivo del 60% dei lavoratori in formazione continua (Action Plan)** In questo senso la prospettiva di crescita delineata nella Nota non sembra procedere di pari passo con la crescita dell’occupazione. A fronte di una iniezione di risorse molto consistente e inedita, la prospettiva della NADEF sul versante occupazione presenta margini di incremento.

Quanto alla ripresa, durante la pandemia, dell’incidenza dei contratti a termine, destinata peraltro ad aumentare anche in relazione alla implementazione del PNRR, il CNEL ribadisce la necessità di riconoscere nella contrattazione collettiva lo strumento di regolazione più adeguato di dette forme contrattuali.

Con riferimento ai settori sociale e *green*, dai quali sono attesi i maggiori effetti positivi per l’occupazione, occorre ad avviso del CNEL destinare una particolare attenzione alla porzione di mercato del lavoro riguardante i cosiddetti *white jobs*.

Si segnala infine come non si rinvergano, nella Nota, riferimenti al tema delle pensioni.

Divari sui territori. Come questo Consiglio ha sottolineato nelle proprie valutazioni sulle dinamiche congiunturali di fine settembre, esiste il rischio concreto di una ripresa diseguale tra le diverse aree del Paese, non solo fra Nord e Sud ma anche all’interno dello stesso Mezzogiorno, dove le differenze rimangono enormi sia in termini di rapporto percentuale tra differenza fra importazioni ed esportazioni e PIL regionale (indice che misura in qualche modo la dipendenza economica dell’area geografica), sia in termini di dotazione di investimenti fissi, sia in termini occupazionali, soprattutto nella disoccupazione di lunga durata).

La stesura del Piano ha rappresentato un momento politico complesso per il Paese: sul come stenderlo e portarlo avanti si è consumata la crisi che ha portato alla nascita del governo attuale, sostenuto dall’Unione Europea e dalla più grande maggioranza parlamentare dall’inizio della Seconda Repubblica. Pertanto, l’obiettivo che non deve mai essere perso di vista, anche nella costruzione della manovra, è mettere in piedi politiche in grado di incidere efficacemente su alcuni dei problemi strutturali del Paese: un mercato del lavoro

che esclude le donne e i giovani, un divario tra Nord e Sud e tra città e aree interne che continua ad aumentare, un sistema di formazione sempre meno accessibile, una transizione ecologica che stenta a decollare.

I giovani. Il CNEL, che è fortemente impegnato nella **ricerca di azioni volte all'incremento dell'occupazione giovanile**, ritiene essenziale intraprendere misure strutturali in favore delle giovani generazioni. A tal fine segnala l'attività della Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza che, nel rapporto del 30 settembre 2021⁴, conferma la gravità dell'impatto della pandemia su bambini e adolescenti, nonché sul funzionamento della rete territoriale dei servizi sociali, sottolineandone l'importanza dell'azione in favore delle famiglie in condizioni di fragilità.

Secondo i dati ISTAT 2020, nell'anno della pandemia la povertà assoluta in Italia ha raggiunto i valori più alti dal 2005, riguardando 1,3 milioni di bambini, 767.000 famiglie con minori con un incremento rispetto al 2019 di un milione di persone in povertà assoluta. La situazione descritta si riflette anche nei consumi delle famiglie che, nel 2020, hanno registrato una netta contrazione anche nell'accesso all'assistenza sanitaria e all'istruzione.

Il CNEL, convinto della necessità di intervenire di fronte a tale emergenza, accoglie con favore la deliberazione di una indagine conoscitiva *ad hoc* della Commissione bicamerale sul tema della povertà minorile ed è pronto a fornire il proprio contributo per contrastare il ciclo intergenerazionale della povertà a partire dall'infanzia. Si condivide, infatti, la valutazione che "la crisi economica e sociale dovuta alla pandemia (...) ha avuto effetti di povertà (...) troppo elevati rispetto ai *target* della Strategia Europa 2020, che prevedeva entro quest'anno l'uscita dalla sfera della povertà di 20 milioni di cittadini europei rispetto ai livelli del 2015".

Il Consiglio ribadisce la necessità della piena attuazione della "clausola di condizionalità trasversale", con riferimento alla priorità accordata al tema del sostegno all'occupazione giovanile e femminile e al superamento dei divari di genere, presente in tutte le sei missioni in cui si articola il PNRR, con ciò impegnandosi attraverso iniziative di collaborazione con le Amministrazioni centrali a seguirne l'evoluzione e riferire agli organi decisionali.

⁴ Doc. XVI-bis, n. 5 (senato.it)



www.cnel.it